

# UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset



## TESIS DOCTORAL

**La cooperación sur-sur como nueva dimensión de la política exterior  
brasileña en el gobierno de Lula: una aproximación constructivista**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

**Marta Ranucci**

Directores

**María Esther del Campo**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**Julimar da Silva Bichara**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

**Madrid, 2016**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

Título de la Tesis Doctoral

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO NUEVA DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA  
EXTERIOR BRASILEÑA EN EL GOBIERNO DE LULA: UNA  
APROXIMACIÓN CONSTRUCTIVISTA**

Doctorando(a)

**MARTA RANUCCI**

Director de la Tesis

**DRA. MARIA ESTHER DEL CAMPO  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**DR. JULIMAR DA SILVA BICHARA  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

Madrid, 2015



“Finirai per trovarla la Via... se prima hai il coraggio di perderti”<sup>1</sup>

Tiziano Terzani

“Perché non esistono scorciatoie a nulla: non certo alla salute, non alla felicità o alla saggezza. Niente di tutto questo può essere istantaneo.

Ognuno deve cercare a modo suo, ognuno deve fare il proprio cammino, perché uno stesso posto può significare cose diverse a seconda di chi lo visita”<sup>2</sup>

Tiziano Terzani

---

<sup>1</sup> “Acabarás encontrando el camino si antes no tienes miedo de perderte”.

<sup>2</sup> “No existen atajos a nada: desde luego no a la salud, no a la felicidad o la sabiduría. Nada de esto puede ser instantáneo. Cada uno tiene que buscar a su manera, cada uno tiene que hacer su propio camino, porque el mismo lugar puede significar cosas diferentes dependiendo de quién lo visita”.



## INDICE

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>9</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>13</b>
<b>PREFACIO</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO OBJETO DE ESTUDIO</b>	<b>25</b>
1.1. El objeto de estudio	25
1.1.1. Preguntas de investigación	25
1.1.2. Delimitación del objeto de estudio	26
1.2. Objetivos	28
1.3. Identificación de variables e hipótesis	29
1.4. Tipo de investigación y metodología	31
1.5. Estructura de la tesis	33
<b>CAPÍTULO 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL OBJETO DE ESTUDIO</b>	<b>35</b>
2.1. Estado del arte	35
2.1.1. Sobre el concepto de Cooperación al Desarrollo	40
2.1.2. Tipologías de la Cooperación al Desarrollo	43
2.1.3. La Cooperación Sur-Sur	45
2.2. La cooperación internacional en las principales escuelas teóricas de las RRII	56
2.3. El social constructivismo en las RRII y su relación con las tres variables claves de la tesis: Identidades, Intereses e Ideas.	68
2.3.1. Identidades	72
2.3.2. Intereses	77
2.3.3. Ideas	81
<b>CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL</b>	<b>87</b>
3.1 Brasil y sus relaciones en el contexto global, birregional y regional (2003-2010)	87
3.2 Brasil, las potencias emergentes y la CSS	90
3.2.1. Brasil: de receptor a “socio de la cooperación”	95
3.2.2. La cooperación internacional brasileña	98
3.2.3. La CSS en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva	101
3.2.4. La cooperación técnica de Brasil en cifras	103
3.2.5. La cooperación multilateral	110
3.2.6. La cooperación triangular	111
3.3 Brasil en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva	113

3.3.1. Relaciones con América Latina	117
3.3.2. Relaciones con África	120
3.3.3. El Multilateralismo brasileño	121
3.3.4. La diplomacia de Lula	122
3.3.5. La cooperación internacional de Brasil (y su vertiente Sur-Sur)	127
3.3.6. Economía y Nuevo Desarrollismo	129
3.4 Actores de la CSS en Brasil	133
3.4.1. Agencia de Cooperación Brasileña (ABC)	133
3.4.2. Itamaraty	137
3.4.3. Otros actores	139
3.4.4. Sociedad civil, ONG y Empresas	142

## **CAPÍTULO 4. BRASIL Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR CON AMÉRICA LATINA; Y EL CASO DE HAITÍ**

4.1 Introducción a la CSS en América Latina	146
4.1.1. Breve historia de la CSS en la región	147
4.1.2. La cooperación de la OCDE hacia América Latina, 2003-2010	154
4.1.3. La CSS en América Latina en cifras	158
4.2 Brasil y su cooperación con América Latina	160
4.2.1. Brasil y América del Sur en cifras	170
4.2.2. Relación entre la cooperación y la internacionalización de la economía brasileña	173
4.3 El caso de Haití (misión MINUSTAH)	178
4.3.1. Breve historia del país	178
4.3.2. Aprobación de MINUSTAH	179
4.3.3. ¿Por qué Brasil coopera con Haití?	181
4.3.4. Flujos de la CTPD	184
4.3.5. La Cooperación triangular en cifras	186
4.3.6. El Terremoto del 2010 y su impacto en la cooperación	188
4.3.7. Más ayuda brasileña a Haití en cifras	190
4.3.8. Cooperación y comercio, una relación compleja	193

## **CAPÍTULO 5. COOPERACIÓN EXTRARREGIONAL: ÁFRICA (PALOP); BRICS E IBSA**

5.1 Relaciones y cooperación Brasil-África	198
5.1.1. Identidad e intereses	198
5.1.2. “El África” de Lula	203
5.1.3. La Cooperación triangular	209
5.1.4. Volumen de la cooperación bilateral Brasil-África	210
5.2 Cancelación de la deuda	213
5.3 Relaciones con los países africanos de lengua oficial portuguesa (PALOP)	218
5.3.1. Premisas a la cooperación	219
5.3.2. Cooperación de los países OCDE ofrecida a los PALOP	220
5.3.3. Cooperación de Brasil a los PALOP	221
5.3.3.1. Angola	223
5.3.3.2. Mozambique	226
5.3.4. Relación entre la cooperación y la internacionalización de la	

economía brasileña	233
5.4 Grupo BRICS	236
5.5 Foro IBSA	242
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>249</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>259</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>287</b>





## **ABREVIATURAS**

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ALADI	Asociación Latino-Americana de Integración
ALALC	Asociación Latino-Americana de Libre Comercio
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CEBRI	Centro Brasileño de Relaciones Internacionales
CEPRAB	Centro Brasileiro de Análisis y Planificación
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNS	Cooperación Norte Sur
COBRADI	Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional
COMACE	Comité de Evaluación de Créditos al Exterior
CONAB	Compañía Nacional de Suministro
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSST	Cooperación Sur-Sur Triangular
CT	Cooperación Técnica
CT/INTRA	Cooperación Técnica Intrarregional
CTI	Cooperación Técnica Internacional
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CUD	Cooperación Universitaria al Desarrollo
DCE/MRE	División de temas educacionales/Ministerio de Relaciones Exteriores
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EEUU	Estados Unidos
EMBRAER	Empresa Brasileña de Aeronáutica
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
FCD	Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas
FIOCRUZ	Fundación Oswaldo Cruz

FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento Institucional del Mercosur
G-77	Grupo de los 77 (países en desarrollo)
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IBSA	India, Brasil, Sudáfrica
IED	Inversión Extranjera Directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada
MCT	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
MD	Ministerio de Defensa
MDIC	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior
MI	Ministerio de la Integración Nacional
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas de Estabilización en Haití
MNOAL	Movimiento de los No Alineados
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MS	Ministerio de Sanidad
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
PAA-África	Programa de Adquisición de Alimentos - África
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PALOP	Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa
Petrobras	Petróleo Brasileño S/A
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media

RRII	Relaciones Internacionales
SADC	Comunidad de Desarrollo del África Austral
SEGIB	Secretaria General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SESU	Secretaria de Educación Superior del Ministerio de Educación
SI	Sistema Internacional
SU/SSC	Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur
TLC	Tratado de Libre Comercio
TT-SSC	Task Team on South-South Cooperation <sup>3</sup>
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WP-EFF	Working Party on Aid Effectiveness <sup>4</sup>
ZOPACAS	Zona de paz y cooperación del Atlántico Sud

---

<sup>3</sup> Equipo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur

<sup>4</sup> Grupo de trabajo sobre Eficacia de la Ayuda



## **ABSTRACT**

Over the last decade, we have witnessed a growing number of academic researches that have Brazil and its position in the international system as an object of study, which debate is open, because there is no consensus of its role and intentions: if it is to promote the development and cooperation, or, after all, if it also has international political interests, like greater weight in the international system, greater decision capability, and others typically economics like how to gain market for its companies.

Because of its geographical size, its growing economic importance, its visibility for the Brazil 2014 World Cup and the Rio 2016 Olympics, and the political demonstrations in the streets, it is hard to deny the attraction that Brazil is gaining every day.

This work was created with several objectives that are tried to be answered along the writing of this thesis: a general objective that generates secondary ones and, at the same time, subsequent collateral objectives. Among the general objectives, we have the purpose of understanding and analyzing how the South-South Cooperation (SSC) is in the wider debate of the International Cooperation for Development (ICD).

In this sense, it is necessary to point out the difficulty to trace clear lines of differentiation between the traditional North-South Cooperation (NSC) and the latest SSC. This is because, among other questions, there is not a definition until this moment shared by all the countries participating in it, as well as the lack of database that indicates precisely which are all the 'development partners' emerging. This thesis introduces the debate about international cooperation analyzing the challenges that it faces, the global changes that have come to transform the 'new architecture to development' and to analyze the gaps that Brazil can take with other emerging powers to improve the current and weakened assistance system.

Likewise, we ask in this paper whether those involved in the SSC are only government actors or if 'new players' are also participating in these activities in order to achieve individual profits, and finding ourselves facing a much more complex picture than we expected, because it is not only the governmental area (ABC, MRE and all the several ministries as MD, MF, MI, MS, etc.) or local governments (let's not forget that

Brazil is a federal republic comprising 26 states<sup>5</sup> and the Federal District), but also the largest state-owned and private companies, many NGOs and the civilian population are gaining more space in the practice of the SSC.

Besides, another main objective of this paper is to study the SSC developed by Brazil during the governments of Lula Inácio da Silva (2003-2010) in relation to South America (and Haiti) and the PALOP countries (Portuguese-speaking African countries). The emergence of this kind of cooperation is closely related to the needs and changes of the post-Cold War world, where "periphery" countries (and their relationships outside the North-South logic) have been gaining more weight on the international stage. In this context, Brazil stands out as one of the visible heads of the regional rise of Latin America.

Through the analysis of the SSC to such geographical areas, this research tries to elucidate whether the SSC is an instrument that facilitates the creation of a new international system that can reflect faithfully the new economic and political balances on a global scale; or, though, we can consider it as a simple tool of participation that allows countries to have greater weight in the international scene. In the particular case of Brazil, we try to find out if the SSC is an instrument of soft power diplomacy to improve the country's position in the international system, going in depth into its image of peaceful and philanthropic country, or on the contrary, this strategy hides economical and/or political national interests.

The social-constructivist perspective that permeates this work privileges the importance of identities (especially in the case of Africa) and common values (in the case of Latin America) like international relationship factors and, therefore, like variables to consider in the study of international cooperation. The main theories analyzed in (and within) the social-constructivist perspective are from Wendt, rejecting the idea that everything, including the identities and interests, are given exogenously and statically. His theories support our hypothesis that the interactions within a country (that derives from the debate between state institutions and a civil society in expansion, NGOs and economic lobbies, among others) and the interactions with the global system, represent a process of continuous and endless construction; in a way that decisions will always be

---

<sup>5</sup> Brazil is divided into the following regions: North, comprising the states of Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Pará, Amapá and Tocantins; Northeast, comprising Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande del Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe and Bahia; Midwest, of Mato Grosso, Mato Grosso del Sur, Goiás and Distrito Federal; Southeast, of Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro and San Pablo; and South, that includes Paraná, Santa Catarina and Rio Grande del Sur.

crossed by the perception of the political rulers on specific and changing circumstances. In this sense, it cannot be expected that the same phenomenon emerged in different historical moments takes identical decisions, because they depend precisely on the interaction between the internal will and external circumstances.

In order to value how the SSC serves Brazilian foreign policy to achieve non explicit national interests in official speeches impregnated of philanthropy, this research suggests the need to compare the data of cooperation with the data of Brazilian exports. For this purpose, this work was significantly based on the COBRADI-IPEA Database micro data mining (obtained directly from the *Diretoria de Estudos de Relações Econômicas e Política Internacional -Dinte-*). That base has allowed the access to Brazilian cooperation “micro” details. All this has provided a detailed and innovative analysis of different Brazil’s cooperation actions in each of the regions studied. Specifically, this database has been decisive in the analysis of the volumes of cooperation offered by Brazil in the geographical areas mentioned before, also allowing the comparison with the export data of the country.

The analysis between the volume of cooperation offered by Brazil and its exportations, using the Pearson correlation coefficient, has led us to a counterintuitive conclusion. Therefore, we cannot affirm categorically that one of the main 'hidden' reasons of Brazil’s SSC is gaining economic profits as we cannot asseverate that greater cooperation is correlated with more Brazilian exports, or vice versa.

What we are saying is that, in numbers, we cannot support that the governments of Brazil encourage cooperation only and exclusively for economic interests, and we affirm that probably what it is most important to Brazil is a recognition in the international system. That is, thanks also (but not only) to the SSC’s actions carried out, Brazil wants to gain (and he is achieving) recognition of their status to affirm itself as a global player.

This work contributes to show that Brazil is a partner in the international cooperation to the rising development, which hybrid position between the developing world and the developed world seems to offer an exceptional platform in its foreign vocation. Brazil has demonstrated repeatedly to improve their levels of education, health, fight against hunger, struggles for better social inclusion, fight against corruption, etc., reaching a reduction of social inequalities (remember that Brazil is one of the most



unequal countries in the world). All these internal achievements have been positively considered by the international community and by the developing countries.

Furthermore, its regional, and rather, global influence is reflected in partnerships with other emerging powers, and it is not under discussion. The thesis also deals with the BRICS group and the IBSA dialogue Forum to validate our idea: that the emerging powers, the forums and multilateral institutions represent optimal platforms to project its power internationally. It is possible that the performance of the country can sometimes generate suspicion and tensions (especially at regional level) but now it is difficult to imagine an international system that does not take into account, or simply do not hear the voice of this giant.

What is shown is that the emerging powers until recently were only beneficiaries of assistance, but now are becoming more active as donors. This is why the current system should reflect these global changes in a more equal and transparent way.

The work described so far demonstrates that the way is too long and it is not exempt from difficulties, as to obtain homogeneous, transparent and organized reports means operating a deeper SSC status diagnosis nowadays. At the same time, it is a recent research field, without consensus and open to new contributions for the international relations experts and for cooperation to development. Not carrying out such studies would represent a not justified intellectual blindness.

## PREFACIO

Esta tesis nació a partir de un evento puntual sucedido en 2009 cuando la Embajada de Brasil en Honduras decidió dar asilo al depuesto presidente Manuel Zelaya después del golpe de Estado. Yo, que había presenciado todos los eventos porque estaba trabajando en San Pedro Sula (Honduras) para una ONG italiana en un proyecto de cooperación y desarrollo, empecé a preguntarme la causa de tal acción del Gobierno brasileño, qué era lo que se encontraba detrás de esta decisión, qué quería conseguir con esta participación y qué intereses tenía en América Central, un área históricamente relegada por Brasilia a un segundo plano. Esta curiosidad posteriormente se tradujo en un estudio mucho más profundo sobre Brasil y su política exterior que, después de casi cinco años de intensa investigación, se tradujo en la hipótesis de trabajo que refleja esta tesis.

Para desarrollar la investigación he utilizado como marco teórico el social constructivismo, que no sólo ha sido una útil herramienta de análisis, sino que me ha ayudado a formular las preguntas de la investigación. Son estas preguntas las que hacen que la validación de la hipótesis sea realmente explicativa del fenómeno y nos ayuden a comprender, en este caso, la política exterior de Brasil en un área estratégica de América, como es el istmo central y América del Sur.

Siguiendo a Alexander Wendt, que es el principal autor al que haré referencia, comparto la idea de que no existen dogmas en la vida real y tampoco en la política internacional, todo es producto y resultado de interacciones. Las ideas y los intereses para el constructivismo no son opuestos sino que son parte de una estructura en la que se integran, cumpliendo un rol, intentando satisfacer unos intereses y persiguiendo unos valores. Además el estudio de Wendt toma en consideración las identidades, aspecto fundamental para explicar algunos rasgos del perfil de la política exterior de Brasil.

El social constructivismo, con su carácter dinámico, lejos de cualquier lógica estática, me ha ayudado a explicar los cambios, a veces aparentemente poco justificables, extraños y complejos que tomó el gobierno brasileño y que marcaron el rumbo de decisiones en las relaciones internacionales en el ámbito latinoamericano, así como a comprender mejor las ambigüedades del sistema internacional actual. Gracias a estas interacciones pude preguntarme y entender algunas decisiones adoptadas por el gobierno de Brasil que bajo otra lógica y perspectiva más rígidas me habría resultado imposible hacer. El análisis de Wendt considera a los Estados como actores fundamentales del

sistema internacional, pero al mismo tiempo personifica a estos Estados, considerándolos actores que tienen virtudes más o menos “humanas” como pueden ser la intencionalidad, la racionalidad, los intereses, los valores y las ideas.

Mi primer y mayor agradecimiento tiene que ser dirigido a IPEA, a la *Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte)*, especialmente a su director, Renato Coelho Baumann das Neves y al investigador João Brígido Bezerra, por facilitarme los micro datos de COBRADI.

Tanto el objeto concreto de la tesis como las preguntas e hipótesis definitivas fraguaron en una estancia de investigación que realicé en Buenos Aires (Argentina), en la Universidad Torcuato di Tella, entre septiembre y diciembre de 2012. Fue un inmenso honor poder dialogar con personalidades como Ruth Diamint y Juan Gabriel Tokatlian, que han dedicado, y siguen dedicando, sus vidas al estudio de la política de América Latina y que me han ayudado a concretar mis hipótesis y a descartar las ideas menos acertadas.

Aún más, tengo que agradecer la gran oportunidad que me concedió la Fundación Universia del Banco de Santander con la beca para jóvenes profesores e investigadores, que me permitió realizar una segunda estancia de investigación desde mayo hasta diciembre de 2014 en la UFRGS (Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil), que me ha permitido acercarme físicamente al objeto de estudio y me ha abierto las puertas a un mundo hasta aquel entonces interpretado desde lejos. La cercanía física me ha llevado a una cercanía intelectual, a entender muchas más cosas, además de reforzar algunas convicciones y reinterpretar otras. Debo agradecer en particular al profesor titular de Relações Internacionais, Paulo Vizontini y al profesor André Reis da Silva que, con ironía, paciencia y capacidad para convertir en sencillos los argumentos densos y de difícil explicación, me han dedicado mucho tiempo, así como también quiero mostrar mi agradecimiento a todos los profesores del departamento y a los colegas del programa de Pos-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS), que siempre han aportado su visión y conocimiento para responder a mis continuas preguntas y han apagado una sed de conocimiento insaciable, sobre todo Luciana, Klei, Vinicius y Giliad y a nuestros *bate-papos*<sup>6</sup>. Además el Profesor Julimar da Silva Bichara, codirector de esta tesis que con su profesionalidad, extrema paciencia, dedicación y

---

<sup>6</sup> Conversación, charla.

amistad ha respondido a todas mis dudas y me ha asesorado en todo momento en el recorrido de este trabajo, sobre todo en relación a los aspectos económicos y comerciales de Brasil.

Además, quiero destacar que esta tesis no habría sido posible sin la ayuda, la colaboración y el apoyo de algunas personas muy importantes para mí. En primer lugar de mis padres que siempre han creído en mí, que han aguantado mis decepciones, mis ansiedades y que nunca han dejado de animarme y empujarme para que nada me detuviera; que me han enseñado a creer en la ciencia, a relacionarme con humildad y sencillez, a no limitar nunca las ganas de seguir aprendiendo, de convertir cada aprendizaje en un tesoro y a compartirlo. Han aguantado, sobre todo mi madre, la distancia física de estos años, mis llamadas cortas y mis horarios a veces imposibles, los viajes de este camino que me han llevado aún más lejos y nuestros encuentros breves.

También quisiera agradecer el apoyo, la amistad, el asesoramiento y todo lo demás de mi Directora Esther del Campo, que ha estado disponible siempre en todos estos años, que no ha sido solo una excelente mentora sino una amiga, una confidente y un ejemplo. Su inmensa profesionalidad, su entrega total al trabajo y su enorme conocimiento de América Latina han sido fundamentales para el desarrollo de mi tesis y, al mismo tiempo, para mi desarrollo profesional.

Agradezco a muchísimas más personas de la Universidad Complutense (Eliseo López, Ariel Jerez, Mercedes Pérez, Paloma Román, Mercedes etc.) así como profesores, administrativos y compañeros del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset que han vivido conmigo este recorrido (el profesor Ludolfo Paramio, Iván Rodríguez Lozano etc.)

Es difícil nombrar a todas las personas que me han acompañado de una forma o la otra en este trayecto y tengo certeza que terminaré debiendo excusas por no haber incluido a alguien.

En Madrid, en Roma, y perdidos por el mundo tengo que agradecer la ayuda y el amor incondicional que me han otorgado siempre mis amigos: Elaine, Emiliana, Patricia, Marina (las palabras sobran para agradecer su amistad, su cariño y sus consejos), Viviana, Ana, Andrijana, Giuseppe, Giulia, Stefania, Alessandra, Daniel, Sonia, Christian, Jonathan, Kainnan, Vando, que nunca me han hecho sentir una extranjera sino que parte integrante de sus vidas y sus familias y a todas las personas que han caminado conmigo

por tratos breves o más largos de mi vida. Y por último, pero no por importancia, quiero agradecer el amor que me ha donado y que sigue donándome Álvaro, que me ha hecho respetar y vivir con intensidad las pequeñas cosas cotidianas como nunca había logrado hacer hasta ahora y ha aguantado mis nervios y mis miedos animándome en cada ocasión.

Asumo plena responsabilidad de las faltas, los errores y las insuficiencias de esta tesis doctoral que ha conllevado entrega total y un desarrollo personal y profesional.

Espero que su lectura resulte de vuestro agrado e interés.

## INTRODUCCIÓN

A partir del siglo XXI cada vez más Estados de los que la literatura define como “potencias emergentes” se están asomando a la ventana en la que hasta ahora se han tomado las decisiones realmente importantes de las relaciones internacionales. Uno de los elementos distintivos de las potencias emergentes es que han pasado de ser países solamente receptores de ayuda al desarrollo a transformarse en “donantes”<sup>7</sup>, y no sólo de recursos económicos, sino de experiencias y prácticas de programas de éxito para lograr ese desarrollo, que aportan a países de igual o menor desarrollo que ellos mismos. Este proceso ha sido definido como emergencia de “nuevos donantes” o “donantes emergentes”.

El visible cambio en el sistema de cooperación es una de las consecuencias de los cambios producidos a nivel global. El poder se encuentra hoy en día en muchas manos y en muchos lugares (Haas R., 2008). El derrumbe de la URSS ha constituido la faceta histórica más evidente de los efectos radicales de la globalización, y ha abierto una década de transición, hasta el 11-S en 2001. Parece indudable que la crisis actual, en su impacto en la política internacional produce varias exigencias, en ocasiones contradictorias. Por un lado, la gravedad y profundidad de la crisis hace imprescindible un liderazgo global mucho más fuerte que el existente anteriormente. Por otra parte, la globalidad de la crisis hace que ninguna potencia sea capaz de gobernarla en solitario. Estas exigencias combinadas y contradictorias a la vez facilitan la aparición de actitudes y presiones también contrapuestas por parte de los actores de las relaciones internacionales.

El mundo ha girado hacia una novedosa forma de multipolaridad -marcada por la redistribución de las cuotas de poder como en las esferas económica y política- atravesada por una profunda interdependencia. Si bien ni el multipolarismo ni la interdependencia son fenómenos inéditos en el sistema internacional, la novedad la constituye la forma en que se combinan y la velocidad y el alcance de las mismas, lo que para algunos da lugar a un orden “interpolar” (Grevi, 2010). O se podría definir como un sistema internacional post bipolar ya que no sabemos aún hacia donde realmente está dirigido.

Hace unos treinta años era más fácil determinar el modelo del sistema mundial de relaciones internacionales, pero actualmente precisar un esquema es mucho más complejo. Algunos, por ejemplo los ideólogos neoconservadores -Irving; Perle;

---

<sup>7</sup> En el curso del presente trabajo se explicará por qué no se utiliza el término “nuevos donantes” y por qué se optará por la utilización de la expresión “socios al desarrollo”.

Wolfowitz-, no tienen duda de que el derrumbe de la Unión Soviética ha abierto la vía a un sistema internacional unipolar con Estados Unidos como única potencia mundial, mientras que otros ven la actual estructura como un sistema multipolar, donde nuevos actores con poder están ganando terreno para contribuir a formar una nueva agenda internacional. Algunos de estos actores ni siquiera son estatales, ya que han proliferado con la consolidación de las organizaciones internacionales, de las empresas transnacionales y multinacionales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con lo que nos encontramos con un mundo cada vez más complejo. Con la década de los noventa, el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización se ha dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría (Sanahuja, 2013a: 42).

La caída del muro de Berlín y la “disolución” de la URSS han marcado un momento importante no sólo en la historia de Europa del Este sino también a nivel global, influyendo en los cambios de equilibrios mundiales. Estos cambios importantes se han reflejado en la necesidad de una mayor agilidad de la diplomacia para responder con rapidez a los sucesos de orden internacional.

Así, en el mundo actual en el que estamos viviendo tenemos que incorporar nuevas herramientas para llegar a un análisis más profundo de los nuevos actores y de los países que anteriormente se definían como “periféricos”, y cuyas relaciones económicas, pautas culturales y tecnológicas eran consideradas más pobres e influidas por los países centrales. Además, el ascenso de los países del Sur y la crisis económica en los países del norte, que ha mostrado las fallas de la supuesta superioridad del modelo y las prácticas de los países desarrollados, constituyen una de las fuerzas profundas que están modificando la fisonomía de las relaciones internacionales. Hay una nueva visión del mundo, donde se comienza a pensar “al revés”, donde el mundo desarrollado depende del mundo en vías de desarrollo, el cual representa dos tercios del crecimiento económico global y pretende mejorar las instituciones de gobernanza mundial porque las instituciones del siglo XX parecen no funcionar adecuadamente para los desafíos de desarrollo del siglo XXI (Morasso, 2011: 40).

No se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de la riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden -o desorden- internacional, y un visible reequilibrio en

la posición de los países más ricos frente al resto, en el que el Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido (Sanahuja, 2013a: 46).

La “vieja arquitectura” mundial necesita ponerse al día para saber responder a desafíos nuevos y no quedarse enjaulada en estructuras que ya no son eficientes (pensemos en las Naciones Unidas que reflejan un mundo post segunda guerra mundial). De ahí que se pueda afirmar que el sistema internacional se encuentra inmerso en una etapa de cambio estructural, caracterizada por una doble dinámica de cambio de poder: la primera, de carácter vertical o interestatal, redistribuye el poder entre los actores estatales, altera su jerarquía y equilibrios, con nuevos actores y constelaciones de poder. El ascenso de los países emergentes y la aparente afirmación del paso de la unipolaridad a la multipolaridad es parte de este proceso. La segunda dinámica podría describirse como ‘transversal’ o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales, con el consiguiente tránsito de un mundo estadocéntrico a un mundo multicéntrico, como por su dispersión o disolución en estructuras y mercados donde no existe control público efectivo (Calabuig Tormo y Gómez-Torres, 2010).

En un contexto internacional marcado por la crisis económica, los países emergentes y otros países en desarrollo más avanzados, a pesar de poseer aún grandes bolsas de pobreza, fragilidades institucionales y enormes desigualdades, se encuentran en un proceso de incremento y consolidación de su oferta de cooperación a otros países en desarrollo. En el ámbito latinoamericano, Brasil juega un rol central en este proceso, ya que todo lo que ocurre en Brasil tiene grandes consecuencias en el ámbito geopolítico latinoamericano y en la estructura económica mundial. Sabemos que América Latina en este siglo ya no es considerada como una región marginal, siempre alejada de los escenarios centrales de poder y que no tenía ni voz ni voto. Ya no es ni el “patio trasero” de Washington ni la “región periférica” a la cual la mayoría se referían anteriormente (Wallerstein, 2003) y está adquiriendo mayor relevancia en el mundo globalizado. “La proliferación de donantes es el reflejo de la estructura altamente descentralizada del poder político en el sistema internacional” (Sanahuja, 2007:101).

Estos países están cambiando, están tomando conciencia de sí mismos y están constituyendo nuevos foros de diálogo, para que su voz tenga un peso mayor del que tuvo hasta ahora y Brasil forma parte y es a la vez un impulsor de este proceso de cambio.



Brasil es un país grande, representa la séptima economía mundial, con sus 202 768 562<sup>8</sup> habitantes y con una extensión territorial de casi 8,5 millones de kilómetros cuadrados, no puede pasar inadvertido en el actual sistema internacional. Se trata de un país que está ganando espacio y visibilidad gracias a su política exterior cada vez más activa, que ha logrado alcanzar, entre otros, la organización del Mundial de fútbol en el 2014 y en el 2016 los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro. Después de 21 años de dictadura, con la vuelta a la democracia en 1985, y sobre todo con los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, adquirió mayor peso en el escenario regional e internacional. Fue en este momento cuando Brasil empezó a abrir sus horizontes más allá de América del Sur y al mismo tiempo a mirar esta la región con nuevos ojos, en lugar de “darle la espalda” como venía haciendo.

El punto de partida de este trabajo es la perspectiva del social constructivismo para intentar responder a las preguntas que serán formuladas en el próximo capítulo. Esta tesis no pretende ser un trabajo acabado sobre el tema ya que hacen falta muchos más estudios sobre la Cooperación Sur-Sur de Brasil. Lo que puede parecer algo más innovador es que hasta ahora este campo de investigación representa un área poco trabajada aunque está llamando cada vez más la atención de estudios de Relaciones Internacionales.

Como se afirmaba anteriormente, desde los años noventa, los países emergentes han disfrutado de un largo ciclo de crecimiento económico que ha reducido notablemente la distancia que les separaba de los países avanzados. A partir del 2008 este crecimiento se ha visto acelerado por la crisis económica mundial, que ha golpeado a los países más ricos sin que se detuviera el crecimiento de las economías emergentes, acelerando aún más la convergencia de renta entre unos y otros, como pueden ser los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) de los que hablaremos en el capítulo cinco del presente trabajo. Además del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias (Sanahuja, 2013). Uniendo la perspectiva económica y política de estos nuevos países se analizarán sus acciones de cooperación internacional, en su eje horizontal, como un elemento de sus políticas exteriores, dando prioridad al análisis del caso brasileño.

---

<sup>8</sup> Según el censo del 2014 (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE).

# **CAPÍTULO 1: LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO OBJETO DE ESTUDIO**

## **1.1 EL OBJETO DE ESTUDIO**

### **1.1.1. Preguntas de investigación**

Las preguntas que siguen han sido la base sobre la cual se han construido las hipótesis y el marco teórico de este trabajo de investigación.

Dado mi interés por la cooperación internacional y por el concepto de potencias emergentes, he querido trabajar sobre un argumento que reúne estos dos temas: la Cooperación Sur-Sur (CSS), analizado sus cambios en el escenario brasileño.

El gran debate teórico de la Cooperación Internacional (CI) hasta ahora ha sido: ¿A qué responden las políticas de ayuda al desarrollo? Y las explicaciones han estado basadas en la mayoría de los casos sobre el poder, el interés (entendido como el interés nacional del donante -que puede ser definido, entre otros, en términos de seguridad o en términos económicos-), o el conocimiento. Este problema ha sido el foco de muchas investigaciones que han tenido como objeto de estudio la ayuda vertical Norte-Sur. Lo que se quiere desarrollar en esta tesis es justo una cooperación entre ‘pares’, una cooperación que mueve sus pasos involucrando a países que hasta ahora han sido solamente receptores de ayuda al desarrollo. Analizar el cambio de algunos países que han mejorado sus niveles de desarrollo y que se han transformado en un ejemplo para otros países de menor desarrollo representa un cambio notable que nos ayuda a explicar los cambios que estamos presenciando en el sistema internacional. El ascenso de Brasil en el sistema internacional no es un fenómeno repentino y aislado en la escena internacional ya que desde el gobierno de Cardoso y aún más con Lula el país ha avanzado en la profundización de su democracia, en la calidad institucional llevando a un crecimiento de la inclusión social y con políticas públicas eficientes de lucha contra la pobreza y la desigualdad (Ayllón, 2012: 190).

La pregunta que ha guiado todo este trabajo y que hace de telón de fondo de esta tesis es ¿Por qué y de qué manera las potencias emergentes están utilizando la cooperación y, sobre todo, la CSS, como herramienta para ‘modificar’ o participar en el actual sistema? Esta macro pregunta nos lleva a plantear otras preguntas más concretas y puntuales:

¿De qué manera y con qué fin coopera Brasil?

¿Qué lugar ocupa la CSS en el diseño de la política exterior brasileña?

Llama la atención cómo un país como Brasil, que hasta hace poco entraba plenamente en el *club* de los países en desarrollo, ahora ofrece cooperación. En pocos años ha pasado de ser receptor de asistencia a adoptar el rol de prestador de ayuda. También llama la atención y es interesante analizar por qué Brasil se niega a ser considerado un donante, sino que se identifica como un “socio para el desarrollo” (De Sousa, 2008).

¿Qué es lo que hay atrás de esta decisión lingüística?

¿Brasil es realmente diferente de los tradicionales oferentes de cooperación internacional?

¿Las actuaciones de Brasil están motivadas solamente sobre la base de la filantropía?

¿Cuáles son los intereses de Brasil en la región sudamericana? ¿Y en África? ¿Son solamente la identidad y los valores los que le empujan para cooperar?

¿Y los actores involucrados responden simplemente a un diseño gubernamental o tienen algunos intereses privados?

¿Se puede hablar realmente de una cooperación entre pares en el caso de Brasil con algunos países de África?

### **1.1.2 Delimitación del objeto de estudio**

Conscientes de la imposibilidad de trazar un recorrido histórico de la cooperación internacional, en este trabajo hemos realizado dos tipos de recortes: un recorte temporal y un recorte espacial. A nivel temporal, la elección de los dos mandatos del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) viene motivada por el conocido ‘giro a la izquierda’<sup>9</sup> de América Latina, giro que tiene que ver con una apertura más visible de este país a los

---

<sup>9</sup> El ‘giro a la izquierda’ ha suscitado innumerables discusiones académicas. Recordemos solamente que este debate tiene como punto de origen la tesis propuesta por Castañeda según la cual desde el principio del siglo XXI en la región latinoamericana gobiernan ‘dos tipos de izquierda’: por un lado, una “moderna, abierta y reformista”, representada por los gobiernos de Lagos y Bachelet en Chile, de Vázquez en Uruguay y en menor medida, de Lula da Silva en Brasil; y, por otro lado, una “nacionalista, estridente y cerrada”, representada por los gobiernos de Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Chávez en Venezuela.

‘sures del mundo’. Mientras que a nivel espacial hemos analizado las relaciones con América del Sur y con un único país del Caribe, Haití. Ténganse en cuenta en este caso las palabras de Lula: “Estoy convencido de que no existe salida individual a ningún país de América del Sur y de América Latina. O nos asociamos y hacemos integración política, económica, comercial, industrial, cultural o no tenemos muchas posibilidades” (Lula Da Silva, 2006).

Y los otros países analizados son los de África, en especial los PALOP (Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa) ya que Brasil a partir del 2003 prestó mucha atención a ese continente, y llegó a convertirse en el país con mayor representación diplomática en África y que cuenta, al mismo tiempo, con el mayor número de embajadas africanas en su país.

Como se afirmaba poco antes, a nivel temporal se ha decidido analizar los dos periodos de la presidencia de Lula da Silva porque es en este momento cuando se hacen más evidentes y visibles algunos intereses e ideas sobre la cooperación brasileña. Los objetivos estratégicos de la política exterior de Lula, sobre todo durante su primer mandato, pueden ser resumidos aquí a grandes líneas de la siguiente forma: en relación a la parte económica se ha buscado superar la vulnerabilidad externa de la economía, conseguir una robustez fiscal y el acceso a nuevos mercados y a nuevas tecnologías. A estos temas se debe añadir la apuesta del gobierno de Lula por el multilateralismo y el afán de empezar una revisión de las mayores instituciones internacionales para distribuir de manera más equitativa el poder entre países fuertes y débiles. El concepto de “autonomía por participación” durante el periodo de Fernando Henrique Cardoso que evolucionó durante el gobierno de Lula hacia la idea de “autonomía por diversificación” (como fue definida por Celso Amorim), vendrán explicados a lo largo de este trabajo de investigación. Es decir, la “diversificación” se refleja en la intensa participación de Brasil en diversas organizaciones internacionales, su rol en las misiones de paz organizadas por las Naciones Unidas (como en el caso de Haití), la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la articulación de coaliciones multilaterales como el G-20 comercial, el grupo IBSA con India y Sudáfrica, y el grupo BRICS con Rusia, India, China y Sudáfrica (Vigevani y Ramanzini Jr., 2009: 86). Y, al mismo tiempo, trae a colación el concepto de liderazgo brasileño. Este objetivo, el de la universalización y la diversificación de las asociaciones externas, aparece como una constante en la definición de la política exterior y por eso resulta indispensable su análisis y se puede añadir que

esta actitud “representa un rasgo del estilo diplomático brasileño que favorece la flexibilidad en el proceso decisorio y en el aumento de las opciones internacionales, de manera tal que las elecciones futuras puedan mantenerse abiertas” (Soares de Lima, 1996: 144).

## **1.2 OBJETIVOS**

¿Qué es lo que pretende aportar este trabajo? ¿Cómo se justifica la elección del objeto de estudio?

Con este trabajo se pretende aportar elementos relevantes al debate de la Cooperación Sur-Sur desde una perspectiva poco utilizada, ya que muchos análisis de este tema se alejan notablemente de la perspectiva social constructivista. La cooperación Sur-Sur no es un fenómeno nuevo pero sí es verdad que es en los últimos años cuando está cobrando una atención diferente por parte de estudios y de la prensa internacional y parece, por los cambios descritos con anterioridad en el sistema internacional, un tema al que tiene que ser reservado un espacio importante en los estudios internacionales, sobre todo porque incluye países que de una manera u otra están influyendo en los equilibrios mundiales, como es el caso de Brasil. Omitir un estudio de tal género sería un caso de ceguera intelectual. Como se ha dicho ya, el mundo ha sufrido cambios notables y repentinos después del fin de la Guerra Fría, han surgido nuevas formas de cooperación entre entidades regionales que no pueden quedar privadas de análisis.

El elemento innovador de este trabajo entonces consiste, por un lado, en el planteamiento de una aproximación social constructivista al fenómeno de la Cooperación Sur-Sur y, por otro lado, en vincular las decisiones de la política exterior de Brasil a partir de dicha perspectiva, llegando a indagar sobre por qué la CSS al día de hoy representa un fenómeno en auge, intentando descubrir qué lugar ocupa la CSS en el diseño de la política exterior brasileña, ya que Brasil ahora mismo es un socio activo e importante en el sistema de cooperación internacional, aunque en su versión técnica y horizontal<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El discurso oficial suele destacar la diferencia entre la CTPD brasileña y los arreglos tradicionales de la CNS, comúnmente llamados de “ayuda internacional”, implementados, de forma general, por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. En contraste con la ayuda internacional, la cooperación brasileña se propone como más participativa y desvinculada de intereses comerciales inmediatos y orientada por el principio de solidaridad y de no indiferencia.

El análisis se realiza también a partir de los microdatos de la Base de Datos de COBRADI-IPEA, información cuyo acceso ha sido realizado directamente a través de la *Diretoria de Estudos de Relações Econômicas e Política Internacional* del IPEA. Esta base de datos nos ha permitido acceder a los detalles micro de la cooperación brasileña de los años 2005-2010. Todo ello ha permitido realizar un análisis pormenorizado y novedoso de las diferentes acciones de la cooperación brasileña en cada una de las regiones estudiadas, sobre todo los flujos bilaterales de la cooperación con los países interesados.

### **1.3 IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES E HIPÓTESIS**

Para analizar el caso de estudio y explicar el objeto de análisis de esta tesis las variables utilizadas han sido los intereses, la identidad y los valores/ideas bajo una perspectiva constructivista que dista del valor asignado a cada una de estas variables en las que son consideradas las teorías principales de las RRII, sobre todo el realismo y el liberalismo.

Se analizarán, en el curso de esta tesis, cómo han sido consideradas estas variables en el campo de las RRII, dirigiendo la atención al constructivismo para llegar a identificar cuál ha sido la política exterior brasileña, y cuáles han sido las variables identificativas propias de este país (país colonizado por portugueses, influencia del africanismo, país que rechaza la interferencia en los asuntos externos, por una diplomacia sólida y solidaria, etc.).

Lo que se intenta averiguar es cuál de las variables citadas –identidades, intereses, valores/ideas- prevalecen en la actuación de la CSS brasileña. Este aspecto resulta bastante complejo ya que en distintos momentos pueden darse combinaciones distintas, con distintos contenidos, puesto que no siempre en el mismo gobierno (en este caso de Lula) una variable tiene siempre el mismo peso, mucho depende también de elementos externos. Es por eso que en la parte del estudio de caso se traerán a colación varios ejemplos de cooperación otorgada por parte de Brasil y se arrojará luz sobre algunos países en particular. Con Lula, a nivel discursivo, parece que los valores y las identidades (en el caso de los PALOP) prevalecen sobre los intereses en muchas ocasiones de la actuación de su política exterior. ¿Es realmente así?

La hipótesis general de este trabajo de investigación es que la CSS<sup>11</sup> no puede ser categóricamente definida como una cooperación totalmente distinta a la Cooperación Norte-Sur (CNS), sin analizar los datos económicos de los últimos años. Aquí se afirma que es similar y al mismo tiempo distinta. Es similar en las variables utilizadas: identidades, intereses, valores/ideas. Pero lo que la distingue de la CNS es el contenido distinto en cada variable.

Bajando al nivel micro se considera como otra hipótesis que la CSS de Brasil responde al interés, a los valores, ideas e identidad del país de proyectarse como un *global player*<sup>12</sup>, y aquí el trabajo intenta encontrar respuesta a un difícil y ambiguo enigma, esto es, si Brasil tiene realmente intereses en cambiar la estructura del sistema internacional o solamente quiere abrir más espacios, por ejemplo nuevos foros de diálogo, para obtener un peso más relevante en el sistema.

A modo de conclusión de este apartado sobre las hipótesis se afirma que como se ha visto hasta ahora en el discurso oficial, la cooperación prestada por Brasil parece no tener fines lucrativos, ni condiciones o imposiciones vinculadas a la compra de bienes y servicios. Ésta busca simplemente responder a las demandas formuladas por países en desarrollo, que establecen sus prioridades y definen las áreas donde recibirán la cooperación brasileña que, en principio procura el fortalecimiento institucional de sus aliados como condición para la transferencia y absorción de conocimientos. Sin embargo, al igual que la ayuda a los países del CAD/OCDE y de otros países emergentes, existen, en una mínima parte, intereses económicos (en el caso de Brasil por ejemplo se puede nombrar los esfuerzos para diseminar la tecnología nacional en la producción mundial de biocombustibles, la venta de insumos y equipamientos producidos por empresas brasileñas, etc.) o que incluyen otras cuestiones estratégicas para potenciar su capacidad negociadora y su poder en América del Sur y ser un ejemplo para las otras regiones en desarrollo. Así, las iniciativas de ayuda al desarrollo no parecen restringirse a su ámbito propio, sino que configuran un instrumento de su política exterior al incluirse dentro de ellas objetivos estratégicos para una mayor inserción internacional, sobre todo política,

---

<sup>11</sup> Además porque la CSS a pesar de haber evolucionado en relación a los sectores involucrados (técnico, económico, político) y a la geometría de su actuación (bilateral, trilateral, regional, multilateral), los conceptos utilizados para definirla aún son vagos. Y los marcos utilizados para interpretarla pecan de un normativismo excesivo (tratando la CSS no como es, sino como debe ser) y de reduccionismo (dejando de dar sentido a la multipolaridad de determinantes y dinámicas características de la CSS) (Santos Pinho, 2013: 92).

<sup>12</sup> Actor global.

funcional a sus intereses nacionales y a sus legítimas aspiraciones de proyección internacional. Tales aspiraciones entonces parecen responder menos a una lógica concreta de inmediata expansión económica, ya que los datos económicos analizados nos dicen que no hay una relación linear positiva (entre comercio y cooperación) con todos los países, sino que solamente con algunos de ellos (como en el caso de Angola y de los países de América del Sur que se mostrarán en los capítulos cuarto y quinto), descartando así una hipótesis general que podemos resumir de la forma que sigue: mayor cooperación=mayores relaciones comerciales.

#### **1.4 TIPO DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA**

Esta tesis sigue un método deductivo, donde la idea de “conducir” está reflejada en la etimología latina. Se trata, por lo tanto, de conducir un conocimiento que va de lo general a lo particular, es decir, de la “teoría” constructivista de las RRII a la aplicación de esta en el caso específico de la CSS y en la política exterior de Brasil. Así, nuestro punto de partida es el constructivismo, desde donde se han formulado nuevas hipótesis para el caso específico de Brasil. Como es sabido el método deductivo parte de datos generales aceptados como válidos para llegar a una conclusión de tipo particular y se expresa en la formulación o enunciación de sistemas de axiomas o conjuntos de tesis de partida en una determinada teoría.

Existen diversas teorías de las relaciones internacionales que explican desde distintas perspectivas los fundamentos de la cooperación internacional, entendidas como las bases en que los países sustentan y justifican su colaboración con el exterior. Estas teorías serán presentadas en el segundo capítulo, pero aquí, como ya se ha justificado, se utilizará la teoría constructivista.

El tipo de investigación llevada a cabo es descriptiva-explicativa, ya que de esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad brasileña estudiada. Después de una descripción del caso en cuestión el elemento explicativo nos ayudará a entender el objetivo de estudio y a conocer por qué suceden ciertos hechos a través de la delimitación de las relaciones causales existentes o, al menos, de las condiciones en que ellas se producen. Este es el tipo de investigación que creemos puede profundizar nuestro conocimiento de la realidad, porque nos explica la razón, el porqué de las cosas, y se combina bien con el constructivismo.



La selección de la bibliografía no se centra solamente en el social constructivismo, ya que incorporando también otras líneas de pensamiento, podremos tener enfoques complementarios y afinar el análisis, ya que se puede llegar a muchas respuestas diferentes dependiendo de las teorías utilizadas. Como hemos afirmado anteriormente el mayor atractivo de un marco teórico constructivista consiste en su carácter dinámico, en la posibilidad de leer y entender la realidad internacional y sus cambios como una construcción social que ve las transformaciones no como algo negativo y preocupante, sino que las analiza como una evolución social y normal de un fenómeno. Esta flexibilidad analítica se asocia bien con la situación actual que estamos presenciando a nivel mundial, en la que nada es tan nítido como era en el pasado, con el anterior sistema bipolar, estático y que dejaba pocas preguntas sin responder.

Respecto a la metodología, el primer paso ha sido revisar la bibliografía relevante, primariamente en España, y luego en bibliotecas extranjeras, sobre todo argentinas y brasileñas, además de italianas. Además de los libros clásicos sobre teoría de las RRII y sobre cooperación, se han revisado revistas especializadas sobre el tema tanto españolas, como argentinas, como brasileñas (los informes de la SEGIB; las revistas RERI; REEI; RI; CAEI; IRI; CERIR; CONJUNTURA AUSTRAL; NERINT; RBPI; FRONTEIRA; FOREIGN AFFAIRS etc.). Asimismo, se ha realizado un análisis de los documentos oficiales (discursos presidenciales, discursos de los asesores de Lula, notas de prensa, documentos de Itamaraty en Brasilia) además de haber tenido un contacto directo con personalidades profesionalmente ligadas a estas cuestiones. A ello se suma el análisis de informes del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, y de la SEGIB, asimismo los datos del BNDES, de la CEPAL y de la OCDE. Pero muy especialmente destacaría el análisis de microdatos de toda la cooperación brasileña (2005-2010) obtenidos directamente de la *Diretoria de Estudos de Relações Econômicas e Política Internacional - DINTE, del IPEA*. Las informaciones contenidas se clasifican por actor, sección, modalidad, valor, país y ofrecen una enorme riqueza al análisis del presente trabajo.

Dadas estas premisas mis esfuerzos se han encaminado a tratar de discernir si existe o no una correlación entre el aumento de la cooperación ofrecida por Brasil y un aumento de las relaciones comerciales (especialmente con los países africanos PALOP y con América del Sur). Es por esta razón que se ha llevado a cabo un análisis de correlación, por medio del coeficiente  $r$  de correlación de Pearson, para evaluar el grado

de relación lineal entre la cooperación con las exportaciones de Brasil y los países PALOP y con América del Sur para tratar de dilucidar si realmente (como algunos estudiosos afirman) la cooperación, en su versión Sur-Sur responde, igual a la CNS, a los intereses de la nación donante de abrir mercados en otros países.

## **1.5 ESTRUCTURA DE LA TESIS**

Esta tesis está estructurada en dos grandes partes. La primera consiste en una aproximación teórica al concepto de Cooperación Sur-Sur (CSS), que se insertará en el más amplio debate de la Cooperación al Desarrollo (CD), y de un análisis, bajo la perspectiva social constructivista, de la política exterior de Brasil. Se trata de reflexiones teóricas en torno al social constructivismo y a la cooperación al desarrollo en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

La segunda parte se centrará en el estudio de caso, es decir, la Cooperación Sur-Sur de Brasil con América del Sur y con África para luego nombrar, sin entrar en el fondo de la cuestión, las diferencias de la cooperación brasileña en comparación con otras potencias emergentes como India, China, Rusia y Sudáfrica y las relaciones entre estas potencias emergentes y la cooperación internacional. La atención en el periodo de Lula responde a una elección bien consciente, no se analizarán las decisiones de política exterior en su totalidad sino que las que están relacionadas con el ámbito de la CSS.

La primera parte entonces ofrece el marco teórico-analítico, y en la segunda parte se llevan estas hipótesis a un terreno más concreto y medible.

En la introducción se revisa de forma breve el contenido expuesto a lo largo de la investigación.

El primer capítulo, del cual forma parte esta sección, incluye el objeto de estudio, con las preguntas de investigación, la delimitación del objeto de estudio, los objetivos que se quieren alcanzar, la identificación de variables e hipótesis y el tipo de investigación y metodología llevados a cabo.

El segundo capítulo contiene el estado del arte sobre la Cooperación Sur-Sur, revisa el concepto de cooperación internacional en las principales escuelas teóricas de las relaciones internacionales hasta llegar a analizar en concreto el social constructivismo en las RRII y su relación con las tres variables claves de la tesis: Identidades, Intereses e

Ideas. Este capítulo es de extrema importancia porque provee los instrumentos para luego poder entender las problemáticas de los siguientes capítulos sobre lo que Brasil entiende por Cooperación Sur-Sur, cómo aplica esta cooperación y lo que pretende obtener por medio de ella. Así pues, el último párrafo del segundo capítulo abre vía al tercer capítulo que es el más denso en informaciones porque traza las coordenadas de Brasil en el actual sistema internacional y se interroga acerca de cómo los cambios mundiales han influido en su actuación. Además analiza el ‘Brasil de Lula’, la delicada y esencial transformación de Brasil como receptor a oferente de ayuda. Además presenta los actores más importantes en la realización de la CSS brasileña. En este caso se debe nombrar la imposibilidad de analizar los actores en su totalidad porque aunque las ONG y la sociedad civil tienen actualmente siempre más poder y un papel preponderante en las decisiones de política exterior se ha decidido centrar la atención sobre los actores estaduales con sus agencias. Wendt, como se decía, es el principal autor que toma en cuenta en esta tesis, y que, alejándose del constructivismo extremo, aún considera los Estados como los principales actores del sistema internacional, actores a los cuales él dona características ‘humanas’ al considerarlos como "actores intencionales dotados de un sentido del ‘Si’ - los estados son personas- y eso no puede no incidir en la naturaleza del sistema internacional" (Wendt, 1999: 265). Estados sí, pero no entendidos desde una perspectiva realista.

Llegamos así al cuarto capítulo que centra la mirada sobre América Latina y la trayectoria de la región en la CSS y llega a abordar la actuación de Brasil en Haití explicando de forma concreta el caso de estudio, incluyendo un detallado análisis de la base de datos disponible.

El quinto y último capítulo se ocupa de las relaciones entre Brasil y África haciendo hincapié en los elementos identitarios que une a las dos orillas del Océano, centrando la atención en los países PALOP, especialmente en Angola y Mozambique. Además se encuentra en el mismo capítulo un estudio embrionario sobre la cancelación de la deuda por parte de Brasil, (embrionario por la carencia de datos oficiales ya que está siendo una herramienta más practicada con el actual gobierno de Dilma Rousseff). El capítulo concluye con algunos ejemplos de CSS compartidas de Brasil con los países que forman parte de los BRICS e IBSA.

Tras esto, se ofrecerán las necesarias conclusiones y reflexiones finales que ponen punto y final a este trabajo.

## CAPÍTULO 2: APROXIMACIÓN TEÓRICA AL OBJETO DE ESTUDIO

### 2.1 ESTADO DEL ARTE

El objetivo último de este apartado es la elaboración de un estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo y un análisis histórico sobre el origen y la nueva perspectiva teórica y analítica que ha adquirido la CSS.

Aunque de forma rápida, por razones de claridad expositiva hemos de hacer un pequeño recorrido esquemático por la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), para llegar a analizar posteriormente las dinámicas de la CSS y entender cómo Brasil ha llegado a ser un participante activo del desarrollo de esta nueva forma de hacer cooperación y en consecuencia, sus relaciones exteriores. Así, el objetivo de este apartado consiste en exponer en primer lugar el estado actual del debate en el que se encuentra la comunidad científica en torno a un fenómeno que en los últimos años se ha convertido, sin duda, en uno de los temas que han resultado más atractivos tanto a académicos como a funcionarios públicos y de organizaciones internacionales. América Latina, cuya CSS trataremos en el capítulo cuarto del presente trabajo de investigación, juega un papel preponderante en esta materia y se ha convertido en un centro de referencia, en el que se genera un discurso de la cooperación internacional propio del Sur.

A partir de las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado algunos factores propiciaron el replanteamiento del sistema internacional de la CID: la descolonización de los estados africanos; la emergencia del debate Norte-Sur; la publicación de las tesis derivadas de las intervenciones de la CEPAL<sup>13</sup> sobre el subdesarrollo y la ascensión del tercer mundo como actor organizado del sistema internacional, etc. Todos ellos cuestionaban la CDI tradicional y mostraron el surgimiento de nuevas formas de cooperación. Empecemos entonces este breve recorrido histórico sobre la consolidación

---

<sup>13</sup> Es necesario abrir un breve paréntesis sobre la Teoría de la Dependencia que se originó durante los años setenta como una escuela de pensamiento estructural-globalista, cuyo objetivo era explicar la brecha entre las naciones ricas y pobres del mundo. Se desarrolló en gran medida a través de analistas latinoamericanos de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 261). Y siguiendo con estos autores, en opinión de los teóricos de la dependencia, la relación entre el “centro” y la “periferia”, lejos de ser una relación de cooperación de intereses mutuos, connota la subordinación del último al primero y su explotación por parte de aquel. Pensemos en los clásicos de la teoría de la dependencia, como: Cardoso F.H y E. Faletto, (1969) “Dependencia y desarrollo en América Latina”, en *Siglo XXI*, México; o aún en Dos Santos T., (1970) “Dependencia y cambio social”, en *Cuadernos de Estudios Socio Económicos*, Universidad De Chile, Capítulos I, II, III y IV.

del régimen internacional de cooperación, para posteriormente analizar la importancia que tuvo la emergencia de los llamados ‘nuevos donantes’<sup>14</sup> en este contexto de redefinición, tema que profundizaremos en nuestro tercer capítulo.

Debe mencionarse que en su comienzo la cooperación internacional estuvo relacionada con la búsqueda de la superación del conflicto, después de las experiencias devastadoras de las guerras mundiales, la lucha contra la pobreza, la discriminación, y las desigualdades en general. A nivel teórico la idea sobre lo que debía ser la cooperación internacional tiene, entonces, un marcado tinte humanista y solidario; y de esta manera se interpretó en las cartas orgánicas de las organizaciones internacionales y regionales que surgen en la posguerra (ONU, UNESCO, UNICEF, CEE). A pesar de estos conceptos filantrópicos, como es sabido, la cooperación no empezó siendo un instrumento de ayuda para los países menos desarrollados, sino que fue utilizada para la recuperación económica de Europa Occidental después de la segunda guerra mundial, tanto que el principal programa de cooperación *de facto* implementado fue el Plan Marshall (*European Recovery Program*, ERP).

Durante las décadas de 1950 y 1960, la arquitectura internacional para la cooperación al desarrollo se consolidó, siendo algunos de sus actores más significativos: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales de desarrollo, diversos organismos de las Naciones Unidas y las agencias gubernamentales. Tal proceso incluyó la creación de la *Development Assistance Group* (DAG), la cual se convertiría en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>15</sup>, el principal

---

<sup>14</sup> El debate sobre esos nuevos actores no ha estado exento de preocupaciones. Algunos estudiosos consideran que la participación de esos estados en la definición de agendas globales puede contribuir a una mayor democratización de las RRII, pero también puede generar nuevas fracturas, en la medida en que gran parte de los países del Sur –lo más empobrecidos- continúan estando excluidos de las estructuras de la gobernanza global, lo que lleva al debate sobre la representatividad de los países emergentes respecto al conjunto de países del Sur. La idea del Sur, al igual que la idea de cooperación resultan muy complejas por su enorme heterogeneidad.

<sup>15</sup> En 1960 nace en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), con el objetivo general de garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y de coordinar los programas de los diferentes donantes. Los miembros originarios fueron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido. Japón y Holanda se sumaron durante el primer año, seguidos por Noruega en 1962, Dinamarca en 1963, Austria y Suecia en 1965, Australia en 1966, Suiza en 1968, Nueva Zelanda en 1973, Finlandia en 1975, e Irlanda en 1985. Portugal se retiró en 1974, pero volvió a unirse nuevamente en 1991, junto con España, Luxemburgo en 1992 y Grecia en 1999.

órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>16</sup> en la actualidad.

En los años sesenta del siglo XX, cuando se gesta el sistema de cooperación internacional al desarrollo, la acción contra el subdesarrollo tendía a concebirse como una derivación directa del crecimiento económico. Se entendía que el progreso en el ámbito económico terminaría por trasladarse, de manera más o menos automática, al ámbito social, difundiendo sus benéficos efectos en forma de una reducción progresiva de la pobreza y la salida del subdesarrollo. A comienzos de la década, la cooperación internacional comenzó a tener un sello propio, inspirado básicamente en las teorías acerca del desarrollo y el subdesarrollo. Se suponía que existía un cierto desfase histórico, fundamentalmente entre países subdesarrollados y desarrollados, para lo cual había que cooperar. Estamos hablando de un período de gran movilización política en el llamado ‘Tercer Mundo’<sup>17</sup>. En concreto, se entendía que la principal limitación a la que se enfrentaban los países en desarrollo estaba asociada a su baja capacidad de ahorro doméstico, lo que, a su vez, se traducía en la existencia de muy bajas tasas de inversión y de acumulación de capital. La AOD<sup>18</sup> se proponía y se traducía en inyectar recursos económicos internacionales -ahorro externo- para complementar el mínimo ahorro nacional de los países en desarrollo, con el objetivo de propiciar la dinámica de crecimiento deseada.

Durante la década del 1970 dos hechos marcaron las relaciones sistémicas en general y, por ende, los rasgos de la cooperación internacional: la crisis del petróleo, por un lado, y la notable caída de los precios internacionales de las materias primas, por otro lado. La experiencia de los países en desarrollo, y del régimen de cooperación

---

<sup>16</sup> En 1948 surgió la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), cuyos miembros eran la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Estados Unidos y Canadá eran miembros observadores, y posteriormente se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>17</sup> El término Tercer Mundo fue acuñado en los años cincuenta del siglo XX para referirse a los países de Asia, África y América Latina poco avanzados tecnológicamente, con economía dependiente de la exportación de productos agrícolas y materias primas, altas tasas de analfabetismo, crecimiento demográfico galopante y gran inestabilidad política. El Tercer Mundo de los países no alineados se distinguía así del Primer Mundo de naciones desarrolladas capitalistas y el Segundo Mundo alineado en torno a la URSS. Aunque este término se sigue utilizando para designar a los países subdesarrollados, el concepto de Tercer Mundo se ha ido vaciando de contenido en un doble sentido. En el político, al desaparecer el bloque soviético, en el económico, al emerger países industrializados nuevos.

<sup>18</sup> Más adelante operaremos una clarificación terminológica y explicaremos el significado de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

internacional, puso en evidencia, a comienzos del 1970, las limitaciones de la visión sobre el desarrollo que primó en la década anterior<sup>19</sup>, no tanto porque se negase la necesidad del crecimiento económico como condición obligada en toda estrategia de lucha contra la pobreza, sino porque se estimaba que semejante requisito, por sí solo, no garantizaba el logro de avances suficientes en este ámbito (Weisstaub y Pattacini, 2009: 11).

En los años ochenta, y particularmente en América Latina, primaron los enfoques con propuestas y estrategias que buscaban solucionar los costes sociales de la pobreza y fomentar el crecimiento con equidad (Ibíd.: 13). Paralelamente este enfoque se hizo operativo con programas para el ajuste estructural ligados a reformas económicas y financieras que daban por hecho la muerte del desarrollismo y la intervención del Estado. Además que en este periodo, como consecuencia de la crisis del petróleo, los países en desarrollo se encontraron con serios problemas de endeudamiento. Se desató una grave crisis financiera desencadenada por la declaración de México, en agosto de 1982, acerca de su incapacidad para cumplir con las obligaciones de deuda, le siguieron Brasil y otros países. La crisis de la deuda internacional marcó el comienzo de un largo proceso de la política de reforma y ajuste estructural de los países en desarrollo. Se hizo necesario un proceso de renegociación de la deuda<sup>20</sup>; el cual fue conducido por el Fondo Monetario Internacional, y estuvo condicionado por el impulso de políticas de ajuste e importantes reformas económicas (Orellana, 2012: 292). La principal repercusión de estas políticas fue la fuerte disminución del gasto público (principalmente, el gasto social) y el desmantelamiento progresivo del Estado<sup>21</sup>.

Mientras, los noventa marcaron una quiebra sustantiva en la escena internacional, una nueva realidad geopolítica surgió frente a la caída del muro de Berlín, al consecuente

---

<sup>19</sup> El año 1974 se recuerda por la aprobación de la Declaración por el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Mundial (NOEI).

<sup>20</sup> A lo largo de la década 1980-1990, el sistema bancario internacional, las instituciones financieras y varios gobiernos tuvieron que enfrentarse una crisis de la deuda que comenzó a agravarse y generalizarse a partir del *default* declarado por México en agosto de 1982. Al principio de esta crisis, el FMI y la BM no preveían la cancelación de la deuda. La primera iniciativa (aplicada en el 1984) fue el “Plan Baker” que consistía en que los países en dificultades aceptasen los planes de ajuste propuestos por el FMI, negociasen en el Club de París sus deudas oficiales bilaterales y negociasen nuevos calendarios de pago. Tal solución no era viable y se comenzó a pensar en el perdón de la deuda. En el 1989 fue aprobado el “Plan Brady” que hizo posible que entre 1989 y 1995 se negociasen 190.000 millones de dólares aunque fue tras las sucesivas crisis de los años noventa que se empezaron, en el FMI, BM, y en el Club de París, a afinar métodos para la cancelación de la deuda.

<sup>21</sup> Para la renegociación y la cancelación de la deuda de Brasil con los países africanos acudir al capítulo 5 del presente trabajo.

colapso de la URSS, y a la disolución del bloque del Este. Otro notable cambio que trajo consigo la disolución de la URSS fue la aceptación unívoca del paradigma liberal en lo político-económico, cuyas ideas se condensaron en lo que se conoce como el “Consenso de Washington”<sup>22</sup> (Weisstaub y Pattacini, 2009: 15). En el ámbito de la cooperación al desarrollo, aparecen por primera vez los conceptos de Desarrollo Humano<sup>23</sup> y Desarrollo Sostenible<sup>24</sup>. La equidad y la perspectiva de género asumen un papel esencial de estos conceptos. Con el fin de la Guerra Fría en los noventa, el avance de la globalización, la implementación de las políticas neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo diluyeron el actuar multilateral del Sur –el cual se había gestado a partir del diseño e implementación de políticas gubernamentales. Aceptar las reformas neoliberales significó para estos países que el Estado, que originariamente había sido el agente primario del desarrollo, representara ahora el problema (Lechini, 2012: 16).

Por todo lo dicho resulta bastante evidente que durante mucho tiempo se consideró a la cooperación internacional desde una óptica “asistencialista” (Morasso, 2009: 9).

A partir del año 2000 comenzó a definirse una nueva arquitectura de la cooperación internacional que tenía que responder a la nueva realidad internacional que a su vez conllevaba nuevos desafíos. El nuevo consenso sobre la reconfiguración del régimen de cooperación hizo que los fondos de ayuda para el desarrollo (AOD), que hasta aquel momento tenían como destino los Países Menos Adelantados (PMA) o de Renta

---

<sup>22</sup> El término ‘Consenso de Washington’ fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas que constituía el paquete de reformas “estándar” para los países en desarrollo azotados por la crisis, según las instituciones bajo la órbita de Washington. a) Disciplina en la política fiscal de los gobiernos; b) Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud; c) Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados; d) Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado; e) Tipo de cambio competitivo; f) Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa; g) Apertura a inversiones extranjeras directas; h) Privatización de empresas públicas; i) Desregulación de los mercados; l) Seguridad de los derechos de propiedad.

<sup>23</sup> Según la *United Nations World Commission on environment and development* (1987), el desarrollo humano es el proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos. La publicación más importante sobre desarrollo humano es el Informe Anual Mundial sobre el Desarrollo Humano del PNUD. Dicho informe establece una clasificación de 175 países según el índice de desarrollo humano, que reúne los datos sobre ingresos económicos, educación y salud.

<sup>24</sup> Utilizamos para el desarrollo sostenible la siguiente definición, “el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” (*United Nations World Commission on environment and development, our common future*: 1987).



Baja, fueran en detrimento de la AOD destinada a los Países de Renta Media (PRM), lo que principalmente y de manera directa afectó a la mayoría de los países de América Latina<sup>25</sup>.

Desde el 11 de septiembre de 2001 la CID ha estado fuertemente conectada con los problemas de seguridad internacional que han adquirido mayor importancia dentro de la agenda internacional, lo que se nombraba en el primer capítulo de esta tesis, es decir, la securitización de la agenda de cooperación. En términos generales y cuantitativos la AOD mundial ha mostrado su volumen más bajo en el año 2000 para luego volver a subir, debido sobre todo a dos acontecimientos: la firma de la Declaración del Milenio en el año 2000 y las reacciones derivadas de los atentados acontecidos el 11 de septiembre de 2001<sup>26</sup>.

Como se acaba de señalar, la aparición de la ayuda al desarrollo y su forma actual representa el producto de las dinámicas históricas que han llevado a dar forma al sistema internacional contemporáneo, podemos citar entre las principales motivaciones la confrontación Este-Oeste y en segundo lugar, la globalización. Con el paso de los años la cooperación internacional ha sufrido cambios o modificaciones en sus enfoques, metodologías, actores y relaciones entre ellos.

### **2.1.1 Sobre el concepto de Cooperación al Desarrollo**

Antes de pasar a analizar el recorrido histórico de formación y desarrollo de la CSS, es necesario detenerse en una cuestión terminológica, que puede servir para aclarar algunas dudas. En la literatura existente el concepto de cooperación al desarrollo no cuenta con una definición única, ajustada y completa, que sea válida para todos los países y a lo largo de todas las épocas. La cooperación al desarrollo ha ido modificando sus contenidos de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y la orientación de las relaciones entre los países ricos hacia los más pobres (Dubois, 2000). Podemos citar algunas definiciones que han ido surgiendo sobre la cooperación al desarrollo, como por ejemplo “el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el

---

<sup>25</sup> Se tratará de este argumento en el cuarto capítulo del presente estudio.

<sup>26</sup> En aquellos años hubo un notable aumento de la AOD destinada a Afganistán e Irak.

progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” (Gómez y Sanahuja, 1999: 17), o que “la cooperación al desarrollo es una parte de la cooperación internacional que, persiguiendo el beneficio mutuo, pone en contacto países con distinto nivel de desarrollo o de desarrollo similar (Cooperación Norte- Sur, Cooperación Sur-Sur) y se puede realizar de diversas maneras”<sup>27</sup> (CAD-OCDE). También las modalidades de cooperación no se realizan de una forma unívoca, sino que pueden desarrollarse tanto de forma bilateral, es decir, de manera directa entre países mediante sus organismos gubernamentales autónomos (agencias de cooperación o embajadas), que de forma multilateral, mediante agencia, instituciones, organizaciones u organismos multilaterales.

La Ayuda Internacional al Desarrollo (AID) es el conjunto de recursos y posibilidades que los países desarrollados ponen a disposición de los países en desarrollo, con el objetivo de facilitar su progreso económico y social. Está definida por aquel ámbito en el que existe efectiva transferencia de recursos, bajo determinados niveles mínimos de concesionalidad que son establecidos internacionalmente. La ayuda internacional es, pues, una parte de la cooperación internacional<sup>28</sup>. Dentro de la ayuda internacional, el capítulo más importante es el de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es decir, aquella parte de la cooperación internacional para el desarrollo, en la que se produce una transferencia de recursos en términos concesionales por parte de un país a otro, lo que diluye parcialmente la idea de beneficio recíproco puro. Tiene como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar. Y más, para 1969 dentro de la CAD se acordó la estandarización de la terminología y, como resultado, la definición consensuada de la AOD vigente en la actualidad es: “la AOD la constituyen los flujos destinados a los países en desarrollo que forman parte de la lista de beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo que satisfacen las siguientes condiciones: i) es proporcionada por los organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos, y ii) cada transacción: a) se administra con el principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de, al menos, el 25 por ciento” (calculado a una tasa de

---

<sup>27</sup> Glosario del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD-OCDE.

Publicación electrónica: <http://www.ocde.org/dac/htm/glossary.htm> (fecha de acceso junio de 2014)

<sup>28</sup> *Ibíd.*

descuento del 10 por ciento) (CAD-OCDE, 2008: 1). Es otras palabras, se entiende como AOD todos los desembolsos netos de créditos y donaciones realizados según los criterios de la OCDE y que tienen como objetivo primordial el desarrollo económico y social del país receptor<sup>29</sup>.

La Ayuda Oficial (AO) es igual que la AOD, pero destinada para países con un nivel de desarrollo mayor que el resto de acuerdo a la calificación anual de la OCDE.

Otra diferenciación que resulta útil antes de continuar es distinguir entre la cooperación gubernamental y la no gubernamental. La primera, que es la que se trata en este trabajo de investigación, se configura como un sistema de intervenciones de

---

<sup>29</sup> Al mismo tiempo no es tan simple entender y calcular lo que comprende o queda fuera de la definición de AOD. En algunos casos los miembros del CAD tiene que solicitar la opinión de la Secretaría del Grupo de Estadística (WP-STAT) del CAD sobre si un determinado gasto debe declararse como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el fin de reducir el ámbito de la interpretación subjetiva y promover una información comparable, los miembros han acordado límites en cuanto al reporte de la AOD, a saber:

- Exclusión de la ayuda militar: el suministro de equipos y servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no pueden declararse como AOD. Por otra parte, los costes adicionales causados por la utilización de las fuerzas militares del donante para entregar ayuda humanitaria o prestar servicios de desarrollo sí pueden considerarse AOD.
- Mantenimiento de la paz: los aspectos relativos a la ejecución del mantenimiento de la paz no pueden declararse como AOD. Sin embargo, la AOD incluye los costes bilaterales netos para los donantes de desarrollar las siguientes actividades dentro de operaciones de paz administradas o aprobadas por la ONU: derechos humanos, supervisión de elecciones, rehabilitación de soldados desmovilizados y de infraestructuras nacionales, supervisión y formación de administradores, incluidos agentes de aduanas y de policía, asesoramiento sobre estabilización económica, repatriación y desmovilización de soldados, retirada de armas y eliminación de minas. Las actividades similares realizadas por razones de desarrollo fuera de las operaciones de paz de la ONU también pueden declararse como AOD, aunque no pueden registrarse con el código de mantenimiento de la paz. Sin embargo, las actividades realizadas por razones ajenas al desarrollo, por ejemplo, la retirada de minas para permitir el adiestramiento militar, no pueden declararse como AOD.
- Trabajo de policía civil: los gastos en formación de policía son AOD, a menos que la formación se refiera a funciones paramilitares como el trabajo de contrainsurgencia. La prestación de servicios de policía del donante para controlar la desobediencia civil no puede declararse como AOD.
- Programas sociales y culturales: al igual que con el trabajo de policía, se hace una distinción entre la creación de capacidad en los países en desarrollo (calificable como AOD) y las intervenciones aisladas (no calificables como AOD). Así, la promoción de museos, bibliotecas, escuelas de arte y de música y de instalaciones y centros para el entrenamiento deportivo cuentan como AOD, mientras que no lo hacen el patrocinio de giras de conciertos o de los gastos de viaje de atletas. Programas culturales en países en vías de desarrollo cuyo propósito sea promover la cultura o valores del país donante no son computables como AOD.
- Asistencia a los refugiados: la asistencia a los refugiados en los países en desarrollo puede declararse como AOD.
- Energía nuclear: el uso pacífico de la energía nuclear, incluida la construcción de centrales nucleares y el uso médico de radioisótopos se consideran AOD. Por el contrario, las aplicaciones militares de la energía nuclear y actividades de no-proliferación nuclear no se consideran AOD.
- Investigación: sólo cuenta como AOD la investigación que guarde relación directa y primordial con los problemas de los países en desarrollo.
- Antiterrorismo: las actividades para combatir el terrorismo no son AOD.

<http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf> (fecha de acceso junio de 2014).

gobiernos en base a orientaciones específicas y prioridades políticas emanadas a partir de acuerdos específicos, tendientes a contribuir al desarrollo del país beneficiario. Son intervenciones promovidas directamente por los gobiernos y es una cooperación que forma parte de la política exterior. La segunda es una cooperación más autónoma y desligada de directivas o prioridades políticas del gobierno, es decir, tiene que estar desvinculada del poder estatal, realizada por parte de privados (incluyendo a ONG y a la sociedad civil) que no tienen fines de lucro particulares.

### **2.1.2 Tipologías de la Cooperación al Desarrollo**

Además de estas distinciones hay que tener claro que existen varias tipologías de cooperación. En primer lugar podemos distinguir la cooperación técnica de la cooperación financiera. La primera es la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias, en la que se busca apoyar el desarrollo socioeconómico de los países con menor nivel de desarrollo. En este tipo de cooperación se enmarca la formación de recursos humanos, transferencias tecnológicas y el mejoramiento de capacidades de las instituciones. La Cooperación Técnica es definida también como toda actividad financiada por un país donante cuyo objetivo básico sea elevar el nivel de conocimiento, la cualificación, el *know-how* o la capacidad productiva de la población de otro país, es decir, que acreciente el stock de capital intelectual de ese país o su aptitud para utilizar más eficazmente sus recursos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la define como “las operaciones de cooperación técnica intrarregional (CT/INTRA) son aquellas por medio de las cuales una o más instituciones de países prestatarios del Banco proporcionan asistencia técnica a una o más instituciones de otro país también prestatario del Banco. Su propósito general es contribuir a la transferencia de conocimientos y tecnologías que pueden ser relevantes para los esfuerzos de desarrollo económico y social de los países miembros del Banco, así como fomentar la colaboración entre los países prestatarios. Es una forma de apoyo y estímulo a la cooperación bilateral”<sup>30</sup>. La ABC brasileña nos ofrece la siguiente definición: “La cooperación técnica internacional constituye un importante instrumento de desarrollo, auxiliando un país a promover cambios estructurales en los campos social y

---

<sup>30</sup><http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/programa-de-cooperacion-tecnica-intrarregional-ctintra-.6249.html>  
(fecha de acceso junio del 2014)

económico incluyendo la actuación del Estado, por medio de acciones de fortalecimiento institucional. Los programas implementados bajo su égida permiten transferir o compartir conocimientos, experiencias, y buenas prácticas por intermedio del desarrollo de capacidades humanas e institucionales, con vista a alcanzar un salto cualitativo de carácter duradero”<sup>31</sup>.

Existe también una modalidad de cooperación técnica que se realiza entre países de similar nivel de desarrollo, la llamada cooperación horizontal, también conocida como Cooperación Sur-Sur (CSS) o Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Este último tipo de cooperación consiste en el intercambio de experiencias técnicas, conocimientos, tecnologías y habilidades entre los países en desarrollo, como apoyo y complemento a sus objetivos de desarrollo nacional, regional, sectorial e institucional.

Por otra parte, la cooperación financiera es una cooperación ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo, este tipo de cooperación se divide en cooperación reembolsable que asume la forma de créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos más favorables y en cooperación financiera no reembolsable que es aquella en donde no hay reintegro de los recursos monetarios (MIDEPLAN; PNUD y AECID: 10).

Además tenemos que nombrar la asistencia humanitaria que tiene como objetivo brindar colaboración en situaciones coyunturales de emergencia y catástrofe, por tanto con carácter temporal y nos ocuparemos de ella en el capítulo cuarto de la presente tesis.

Es importante, al mismo tiempo, subrayar que hubo, con el paso de los años, un cambio no solamente en las directrices de cooperación sino también a nivel terminológico ya que el término de ‘asistencia técnica’ fue sustituido por el de ‘cooperación técnica’, conforme a lo que determinó la Resolución 1383 de la Asamblea General de la ONU, en 1959. Este cambio, no responde simplemente a una modificación terminológica sino que en su esencia encierra una mutación en el enfoque, ya que la cooperación dejó de ser considerada solamente como mera asistencia paternalista, y empezó a ser vista como algo que ponía en relación el derecho al desarrollo con el deber de la cooperación por parte de los países industrializados, respetando los principios de la carta de la ONU.

---

<sup>31</sup> <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito> (fecha de acceso junio de 2014).

### 2.1.3 La Cooperación Sur-Sur

Nos hemos ocupado hasta ahora de los donantes tradicionales pero lo que nos interesa en esta tesis es el desarrollo de los llamados ‘nuevos donantes’ ya que Brasil forma parte de este grupo. Los nuevos donantes son representados por algunos países del ‘Sur’<sup>32</sup> con mayor desarrollo relativo respecto a los de su entorno geográfico, que han sido, y en algunos casos aún siguen siendo, beneficiarios de ayuda internacional pero que han comenzado a dar sus primeros pasos como donantes de CDI. Es así que empieza la llamada cooperación horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

Se puede definir la CSS como un fenómeno multidimensional (político, económico, financiero, técnico entre otros), que supera la simple colaboración entre países del Sur y cuyas distintas modalidades de manifestación provocan que resulte difícil unificar tanto su concepto como la manera de identificarlo (Xalma, 2013: 29). Existen varias definiciones para la CSS<sup>33</sup>, una de ellas es que “la CSS es un intercambio de recursos y conocimiento especializado entre gobiernos, organizaciones y personas en los países en desarrollo. Actualmente, más países en desarrollo están ayudándose mutuamente mediante el conocimiento, asistencia técnica y/o inversiones”. Y aún, la CSS es definida como “la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos” y “la CSS no debería

---

<sup>32</sup> El concepto del ‘Sur’, o ‘Sur Global’ es un concepto muy amplio que aún no ha encontrado solución en el ámbito académico. El ‘Sur Global’ incluye los países que antes eran definidos como tercer mundo, países sub-desarrollados, en vía de desarrollo, países postcoloniales, etc, países que tienen raíces históricas y culturales diferentes. La pregunta es: ¿qué indicadores son utilizados para definir este término? Ya que algunos países, si pensamos en términos meramente geográficos, como Rusia, China o India, no se encuentran en el hemisferio sur, o aún, nos preguntamos si países considerados potencias emergentes, en este caso Brasil o Sudáfrica que sí responden a un ‘Sur geográfico’, tienen derecho a ser incluidos en el mismo grupo de países del ‘Sur’. Por la incapacidad de delimitar este término y tener una idea clara al respecto en este trabajo de investigación se evitará su uso para no causar confusión terminológica. En las palabras de Lechini “el Sur Global es cada vez más vago, pues la propia realidad que lo instituye está en proceso de transformación ya que la clásica división entre Norte y Sur -desarrollados/ subdesarrollados- se está modificando y diluyendo. El Sur Global está hoy siendo ‘reformateado’. Hay ‘Sures’ que emergen en el Norte y ‘Nortes’ que emergen en el Sur. El poder se localiza en nuevas geografías, desplazándose del Norte y Occidente hacia el Sur y Oriente, donde se sitúan por ejemplo los BRICS, en una nueva relación entre economía y política” (Lechini, 2012: 17).

<sup>33</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) alude a la CSS mostrando la evolución de los intercambios de flujos financieros, comerciales y de inversión entre países en desarrollo; en sus informes anuales, la propia Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) combina ese mismo enfoque con otro más centrado en la Cooperación Técnica y el fortalecimiento de capacidades; mientras tanto, el CAD de la OCDE tiende a equiparar el fenómeno de la Cooperación Sur-Sur con el de los flujos de AOD de países “no CAD” y/o “del Sur”.

considerarse asistencia oficial para el desarrollo porque se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad” (ONU, 2004). Se trata de una conceptualización amplia y permeable que no soluciona del todo el papel de su inclusión en el marco general de la cooperación internacional.

El PNUD ofrece una definición aún más amplia al afirmar que “la CSS es un marco amplio de colaboración entre países del sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico que involucra a dos o más países en desarrollo y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para cumplir con sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. Los acontecimientos recientes en la CSS han tomado la forma de un mayor volumen del comercio Sur-Sur, los flujos de la inversión extranjera directa, los movimientos hacia la integración regional, la transferencia de tecnología, el intercambio de soluciones y expertos, y otras formas de intercambio” (PNUD, 2004).

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) afirma que la CSS “incluye no solo los flujos financieros, como préstamos y donaciones para proyectos y programas sociales y de inversiones en infraestructuras, sino que también abarca cooperación a través del tabique de experiencias, tecnología, y competencias, acceso preferencial a los mercados y asistencia a inversiones de carácter comercial” y que “la CSS es definida como incluyendo donaciones y préstamos concesionales (incluyendo los créditos a la exportación) concedidos por un país del Sur a otro para financiar proyectos, programas, cooperación técnica, condonación de la deuda, asistencia humanitaria y contribuciones para instituciones multilaterales y bancos de desarrollo” (ECOSOC 2009: iii-iv).

Además de estas definiciones, en este trabajo recurrimos a la definición utilizada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) “la cooperación brasileña se hace por transferencia de conocimientos técnicos y experiencia de Brasil, en bases no comerciales, para promover la autonomía de los países involucrados. Con tal fin, se vale de los siguientes instrumentos: consultorías, formación y eventual donación de instrumentos... la mayor parte de la estrategia de cooperación técnica prestada por Brasil, que no es asistencialista, no tiene fines lucrativos, ni pretensiones comerciales y está centrada en el

fortalecimiento institucional de sus socios, condición esencial para que la transferencia y absorción de conocimientos sean efectivas”<sup>34</sup>.

La CSS ha evolucionado históricamente a partir de una amplia gama de modalidades en términos sectoriales (técnica económica, política) y geométricos (bilateral, trilateral, regional, multilateral).

Aunque los orígenes de la CSS se sitúan algunas décadas atrás, sólo últimamente ésta ha experimentado un renovado impulso y visibilidad. La explicación de tal resurgimiento radica en variados aspectos, pero fundamentalmente se relaciona con los cambios en la estructura de la producción y la distribución del poder en el sistema internacional; en donde los países del Sur aspiran legítimamente a tener un rol más destacado” (Sanahuja, 2010d).

He de señalar que existen precedentes al actual concepto de CSS, como pueden ser los fenómenos de la Conferencia de Bandung (1955)<sup>35</sup>, el surgimiento del Movimiento de los Países no Alineados (1961)<sup>36</sup>, la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964)<sup>37</sup> y la constitución del G-77 (1964)<sup>38</sup>, donde los

---

<sup>34</sup> Para más detalles al respecto, ver <http://www.abc.gov.br/> (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>35</sup> “A pesar de que el evento más relevante y que marca un punto de inflexión es la Conferencia de Bandung, si tomamos como fecha de inicio para el análisis el final de la Segunda Guerra Mundial, consideramos también necesario incluir dos eventos previos. En primer lugar, el nacimiento de la Liga Árabe en 1945, que, coincidiendo con los procesos de independencia iniciados en esos años en los países de Oriente Medio, ya supone un acercamiento a la colaboración entre países en desarrollo. Por otro lado, la adopción del Plan Colombo (1950) por siete países del sudeste asiático en el marco de la Commonwealth, el cual aún está vigente y operativo” (Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Documento de trabajo número 5, pp.13).

<sup>36</sup> Además con la independencia de las ex-colonias más países se asociaron al Movimiento de los No-Alineados, llegando a representar un grupo heterogéneo pero con capacidades siempre mayores de presión.

<sup>37</sup> En el 1964 nasce la UNCTAD y en su seno el G-77. La UNCTAD nace para integrar comercio y desarrollo y realiza acciones de cooperación técnica que impulsan a su vez la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), especialmente en las áreas del comercio, las finanzas y la tecnología. El G-77 es la mayor coalición de países en desarrollo integrada en el sistema de Naciones Unidas. Actualmente lo integran 133 países. Entre sus funciones están las de promover tanto la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como la Económica (CEPD). (El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur, un aporte desde Iberoamérica*, Documento de trabajo n.5, año 2014, pp.30).

<sup>38</sup> “Tanto el MNOAL como el G77 han sido impulsores de las entonces conocidas como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). Con la creación de estos dos principales foros de concertación política se empieza a forjar la demanda de los países del sur del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que tendrá su principal reclamo en la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas de 1974, en la que se aprobaron la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional” (Ibíd.).



países del Tercer Mundo se estaban formando como una tercera fuerza potencial, independiente de los dos bloques hegemónicos y, a partir de este momento, harían de la ONU su tribuna de reivindicaciones (Furtado, 1987:143). No obstante lo expuesto, no es hasta 1974 cuando la CSS adquiere cierta estructura institucional, con la creación de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD<sup>39</sup> (Alonso et al., 2011).

Casi todos los analistas coinciden en afirmar que el momento fundamental para el desarrollo de la CSS es septiembre de 1978, fecha en la que se realizó la reunión de Naciones Unidas en Buenos Aires (Argentina) que dio vida al *Plan de Acción de Buenos Aires* (PABA)<sup>40</sup>, aprobado por consenso por las delegaciones de 138 países. En este documento aparece por primera vez la expresión ‘cooperación horizontal’, elemento clave para la caracterización de la CSS y sinónimo de cooperación entre países en desarrollo<sup>41</sup>. Es este el documento que se convertirá en el documento de referencia de la CSS.

A partir del año 2000 tenemos muchos ejemplos de Conferencias sobre la CSS. Podemos citar al respecto: la reunión de los jefes de estado y de gobierno en el 2000; la I Conferencia Internacional sobre el financiamiento para el desarrollo en Monterrey (México) en el 2002; la Conferencia de alto nivel sobre CSS o I Cúpula del sur en

---

<sup>39</sup> En 1995 fue creado por el PNUD el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la CSS, conforme a la resolución de la Asamblea General de la ONU 50/119. Es el fondo a través del cual la Unidad Especial de CSS del PNUD lleva a cabo su mandato (basado en promover, coordinar y apoyar la CSS y la cooperación triangular en el sistema de la ONU).

<sup>40</sup> El PABA afirmaba en su punto 5 que la CTPD “es una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico” (Informe SELA, 2010: 40). El PABA estableció 9 objetivos de la CTPD así como 38 recomendaciones, de las cuales catorce estaban dirigidas a gobiernos nacionales, siete al espacio regional, una al ámbito interregional y dieciséis a nivel mundial. Todos estos insumos, organizados como Plan de Trabajo, se convirtieron en el documento fundacional de lo que ahora conocemos como CSS en su dimensión técnica (SEGIB, 2011: 12). Además el PABA representó una oportunidad única para los países en desarrollo de llevar a otro nivel la discusión sobre los objetivos que, hasta entonces, se habían planteado en las relaciones con la cooperación tradicional, fundamentalmente a través de la cooperación económica y/o financiera. El objetivo general del Plan era que los países en desarrollo fomentaran la autosuficiencia nacional y colectiva promoviendo la cooperación en todas las esferas. Se trataba de complementar y no de suplantar la cooperación con los países desarrollados.

<sup>41</sup> El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS, por ejemplo en su análisis selecciona como elementos claves que pueden ser considerados como los hitos de la CSS: la Conferencia de Bandung (1955); la Conferencia de Buenos Aires, PABA (1978); la Cumbre del Milenio donde se establecieron los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000); la Conferencia de Nairobi sobre CSS (2009). El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur, un aporte desde Iberoamérica*, Documento de trabajo n.5, año 2014, pp.11.

Marrakech (Marruecos) en el 2003; la Conferencia de alto nivel sobre CSS o II Cúpula del Sur en Doha (Qatar) en el 2005; la XIV Cúpula de MNA en La Habana (Cuba) en 2007, entre las más importantes (SEGIB, 2008). Desde entonces el tema de la Cooperación Sur-Sur es siempre de los más discutidos en los debates sobre la eficacia de la ayuda y la financiación al desarrollo, como lo demuestran por ejemplo los puntos 19 y 43 de la declaración final de la Cumbre de Monterrey (2002)<sup>42</sup> que animan al conocimiento de experiencias exitosas de CSS y CT y a su fortalecimiento como vía para mejorar la eficacia de la ayuda. O aún los puntos 49 y 50 de la declaración final de la Cumbre de Doha (2008)<sup>43</sup> que alientan a los países a profundizar y mejorar la CSS y la CT y a hacerla más eficaz conforme a los criterios asumidos en la Declaración de París (2005)<sup>44</sup>. Se insiste en su complementariedad respecto de la CNS y se asume el desplazamiento de los países de renta media (PRM) como receptores de ayuda y su paso al ejercicio de su rol dual, como proveedores y como destinatarios de asistencia.

Y es a partir de Accra (Ghana, 2008) cuando tanto la sociedad civil global como los ‘donantes emergentes’ fueron definitivamente incorporados en el debate sobre la efectividad de la ayuda. De hecho, estos nuevos actores demandaban una mudanza cualitativa en las políticas internacionales de cooperación: en lugar de ayuda o asistencia, pedían una cooperación más horizontal, con responsabilidades compartidas; en lugar de donantes y receptores, aspiraban a ser socios involucrados en proyectos de mutuo aprendizaje; en lugar del foco en los aspectos procedimentales de la cooperación en el

<sup>42</sup> <http://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/10/Consenso-de-Monterrey.pdf> (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>43</sup> [http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1_SPANISH.pdf) (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>44</sup> La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, aprobada el 2 de marzo de 2005 para el seguimiento y complemento de los ODM, es un acuerdo firmado por un centenar de ministros, jefes de agencias y otros actores donde se plasma un plan de trabajo destinado a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Esta declaración tiene que ser recordada por sus cinco principios: la apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores (los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo); la alineación de los donantes con las estrategias de los países receptores (los países donantes basarán sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores); la armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes (los países donantes se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación); el enfoque en los resultados (los países donantes y receptores enfocarán la ayuda en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos); la rendición mutua de cuentas (los países donantes y los países en vías de desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuamente en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo). <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/que-es-el-fondo/documentacion/declaracion-paris.html> (fecha de acceso junio de 2014).

combate de la pobreza, querían poner énfasis en sus causas estructurales y en la desigualdad en el acceso a derechos<sup>45</sup>. A pesar de la poca consistencia del documento final, el debate en Accra dio vida también a un resultado más concreto con la formación del Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (*Task Team on South-South Cooperation*, TT-SSC)<sup>46</sup> creado en el ámbito del GT sobre Efectividad de la Ayuda del CAD/OCDE.

Es también interesante que los países en desarrollo hayan expresado preferencia en tratar este tema en el ámbito de las Naciones Unidas, en lugar de la OCDE (Milani; Suyama y Lopes, 2013: 16)<sup>47</sup>.

Entonces, a partir del 2008 empiezan a aparecer múltiples plataformas que comparten el tener a la CSS entre su ámbito específico de trabajo: destacan el TT-SSC; el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de las Naciones Unidas; el *South-South Experience Exchange* del Banco Mundial; el *Building Block on South-South Cooperation* impulsado a fines de 2011 en Busan; y el propio Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

---

<sup>45</sup> En realidad el documento final de Accra fue muy tímido en relación a la CSS y la delegación brasileña lo criticó por no contemplar ninguna especificidad de la CSS en el debate sobre la efectividad de la ayuda: “A CSS tem desenvolvido suas próprias práticas em termos de motivação, negociação e implementação. Essas práticas às vezes diferem daquelas aplicadas na cooperação Norte-Sul ou por algumas instituições financeiras internacionais (...) a existência de diferentes maneiras de prestar cooperação não quer dizer que uma seja melhor do que as outras”. Declaración final de la delegación brasileña en Accra, septiembre 2008. [http://www.mofep.gov.gh/hlf\\_brazil.htm](http://www.mofep.gov.gh/hlf_brazil.htm) (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>46</sup> El TT-SSC nace de la voluntad de decenas de países y organismos multilaterales para poner en práctica el Programa de Acción de Accra, en específico el artículo 19 que explora el rol de la cooperación entre países en vías de desarrollo, es decir la cooperación Sur-Sur, en el contexto de la eficacia de la ayuda. Quizá conviene aclarar en primer lugar que el TT-SSC ha decidido trabajar solamente en uno de los diversos nichos de la cooperación Sur-Sur actual por cuanto se centra exclusivamente en la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades, por ejemplo a través del intercambio de conocimientos o el aprendizaje mutuo. Otras modalidades, como la cooperación financiera o las inversiones directas, son discutidas ampliamente en otras plataformas como el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de Naciones Unidas. <http://southsouth.org/es/seccion/11/what-we-do> (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>47</sup> Hay que decir que la fragmentación de las plataformas de diálogo (sobre todo entre OCDE y ONU) y las cuestiones terminológicas complican mucho el marco en el que se insertan las ‘varias cooperaciones al desarrollo’. Entonces se considera pertinente distinguir dos grandes estructuras: -dentro de la ONU se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), así como múltiples comités dependientes del Comité Económico y Social (ECOSOC); por otra parte se creó en 1960, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el objetivo general de garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y de coordinar los programas de los diferentes donantes. La OCDE, por medio principalmente de su Comité (CAD) dedica muchos esfuerzos a formalizar y mejorar el sistema de ayuda internacional: el CAD/OCDE estableció en 2003 Grupo de Trabajo sobre Efectividad de la Ayuda (*Working Group on Aid Effectiveness*), a partir de las recomendaciones del llamado Consenso de Monterrey.

El IV Foro de Alto Nivel, realizado en Busan (Corea del Sur) en 2011, representó un hito en el debate sobre la efectividad de la cooperación para el desarrollo. Del mismo resultó la Asociación Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, que reúne a más de 160 países y organizaciones multilaterales y de la sociedad civil, y que se integra a la agenda de la ONU sobre el desarrollo post 2015 (Milani; Suyama y Lopes, 2013: 16). En este foro se trataron cuestiones como la inclusión de las ONG, los gobiernos locales, el sector privado, donantes emergentes, y el ascenso de los países emergentes, reconociéndose el papel de la CSS y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones Norte-Sur de la ayuda al desarrollo (Sanahuja, 2013: 56).

Para resumir el debate internacional sobre la efectividad de la ayuda (CAD/OCDE) mostramos los Foros de Alto nivel sobre la efectividad de la ayuda en el siguiente cuadro:

2003, Roma	I Foro de Alto Nivel para la Armonización
2005, París	II Foro de Alto Nivel para la Efectividad de la Ayuda
2008, Accra	III Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda
2011, Busan	IV Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda

El elemento principal y distintivo de la cooperación horizontal se caracteriza por la creación de lazos cooperativos entre países en desarrollo. Su estructura horizontal permite promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados y una mayor empatía por parte de ambos: donante y receptor. Pero, ¿es realmente así, sobre todo cuando se realiza entre países con diferentes grados de desarrollo?

Lo que se pretende reflexionar aquí es si la CSS representa un intento de revisar las bases teóricas y prácticas de la cooperación tradicional o si, por el contrario, se trata de un paradigma radicalmente diferente. En la academia hay una división entre los autores que ven a la CSS como una alternativa, un fenómeno diferente y más eficiente y quienes la consideran solo como una forma más de cooperación, no del todo innovadora. No obstante, hay un cierto consenso en sostener que es un tipo de cooperación complementaria y no excluyente frente a la CNS (SELA, 2011). Más allá de los aportes al desarrollo que la CSS articula y fomenta a través de distintas posibilidades de

colaboración, el carácter de no sustitución respecto a la Cooperación Norte-Sur implica también reconocer que estos esfuerzos no sustituyen la responsabilidad que les compete a los países desarrollados en la tarea (SEGIB, 2011: 15). La CSS no es ni substitutiva, ni subsidiaria, ni un instrumento de la CNS, sino sólo complementaria (Xalma, 2013: 40).

Los principios básicos de la CSS han sido resumidos de la siguiente forma:

a) Horizontalidad: la CSS exige que los países colaboren entre sí en calidad de socios, que esta colaboración se establezca de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes condicione su participación. En otras palabras, es un tipo de cooperación en la que los actores son a su vez donantes y receptores;

b) Consenso: en cuanto la ejecución de una acción debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país, consenso que se logra a través de los mecanismos de negociación política y de cooperación establecidos entre los socios;

c) Equidad: la CSS debe ejercerse de modo tal que sus beneficios y sus costos sean asumidos de manera compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte.

La horizontalidad, el consenso y la equidad entonces son los aspectos que identifican y diferencian a la CSS.

Los beneficios que se le reconocen a la CSS son, por un lado, que por realizarse entre países que comparten problemas de desarrollo, se prestaría una mayor sensibilidad a contextos específicos de vulnerabilidad y crisis, y, por el otro, habría un conocimiento más próximo de esta realidad que en la CNS. Al ejecutarse entre países con semejantes niveles de desarrollo científico y técnico, la CSS emplearía tecnologías y medios más apropiados y adaptados a las necesidades del socio, entendiendo como tales aquellos más útiles, más fáciles de transferir y que contienen los elementos que permiten su uso viable y sostenible, generando fortalezas complementarias e innovación. Además, estos medios y tecnologías serían cuidadosos con la preservación de la identidad y la diversidad cultural. Así, resulta que la CSS, además de consideraciones estratégicas, políticas, comerciales, y de solidaridad abarca también consideraciones ideológicas y de afinidad cultural, así como consideraciones pragmáticas referidas a intereses concretos compartidos en ámbitos regionales, tales como recursos naturales que cruzan fronteras, y vulnerabilidades conjuntas. Es una fórmula, además, que ofrece dos ventajas principales: un coste económicamente bajo; y un impacto rápido y directo sobre la población

destinataria (SEGIB, 2007: 57). Al no imponer condiciones y al implicar donantes que son ellos mismos países en desarrollo, se considera la CSS menos vulnerable a acusaciones de neocolonialismo, imperialismo y clientelismo.

Entonces, por todo lo dicho hasta ahora, resulta evidente que la CSS no puede ser definida como un fenómeno nuevo, sino que simplemente supone un cambio en la naturaleza de los actores de esta cooperación y últimamente estamos asistiendo a una revitalización de la misma. Uno de los elementos distintivos de las potencias emergentes es que han pasado de ser países solamente receptores de ayuda al desarrollo a transformarse en donantes<sup>48</sup>, y no sólo de recursos económicos, sino de experiencias y prácticas de programas de éxito para lograr ese desarrollo, que aportan a países de igual o menor desarrollo que ellos mismos. De esta manera, la CSS se configura como un instrumento de proyección y de incremento de la presencia individual y colectiva del Sur en las RRII (Hirst, 2010), aunque esta proyección puede desarrollarse de forma diferente dependiendo de cada país.

Al igual que la CNS, la CSS representa hoy día una herramienta fundamental de la política exterior de cualquier país. Juega un importante papel en la construcción y consolidación de lazos diplomáticos y de amistad entre los pueblos y para crear, tal y como se demanda en la actualidad, alianzas estratégicas (Amorim, 2007).

Hay que decir que, al mismo tiempo que se elogiaban las virtudes de la CSS, con el paso del tiempo asistimos a un incremento de los cuestionamientos desde la academia y los *think tanks* sobre los discursos de auto-legitimación (Sanahuja, 2010c). Se cuestiona si realmente la filosofía y formas de ejecución de la CSS la situarían en posición de superioridad moral respecto de la CNS, como consecuencia del carácter más desarrollista de aquella, de la desvinculación de intereses comerciales o estratégicos, de la ausencia de enfoques asistenciales o de la igualdad entre las partes y la reciprocidad de las interacciones, sin asimetrías ni relaciones verticales entre los países que la llevan a cabo y, en resumen, por su eficacia intrínseca. La evolución de la CSS combina un discurso de solidaridad internacional con intereses políticos, económicos, sociales y culturales de los “donantes emergentes”. Es decir, el discurso anunciado de solidaridad es real, tiene

---

<sup>48</sup> El término ‘donantes emergentes’ fue rechazado explícitamente en la sesión del 30 de junio de 2008 del FCD/ECOSOC, por parte de los países en desarrollo ya que bajo esta denominación deberían considerarse exclusivamente a los países miembros de la OCDE que todavía no se hubiesen incorporado al CAD (Manning, 2006; IDRC/CRDI, 2008; Davies, 2010; Mawdsley, 2012; Chaturvedi, 2012).

fundamento en contextos históricos, culturales y regionales, pero no es ajeno a los intereses de las naciones implicadas, tanto del Estado que ofrece cooperación como del que la recibe (Santos Pinho, 2013: 95).

Como en el caso de los donantes tradicionales, las estrategias de la CSS no están disociadas de las decisiones relativas a la inserción internacional de los estados del sur (proyección de poder político) y la internacionalización de sus respectivos capitalismos en el escenario geopolítico y económico (proyección de poder regional y global) (Milani; Suyama y Lopes, 2013: 17).

Sin embargo, es importante considerar que no se puede hablar de una sola CSS, ya que, por ejemplo, desde el punto de vista de Brasil, la cooperación con Mozambique no representa lo mismo que la cooperación con Sudáfrica.

Muchas de las críticas que se hacen a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior y a poca transparencia pueden dirigirse también a la CSS. Por ejemplo, la cooperación de América Latina y el Caribe (que es lo que nos interesa) no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública (Sanahuja, 2012: 311).

Aunque este trabajo de investigación no entra en lo específico de las varias tipologías de cooperación existentes, hay que abrir un pequeño paréntesis sobre el surgimiento de ‘modalidades alternativas’ y en parte innovadoras de cooperación internacional, especialmente gracias al empuje de la CSS. En los últimos años se han desarrollado modalidades más horizontales de cooperación al desarrollo, como la generación de asociaciones triangulares. La cooperación triangular se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una relación de asociación entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un país de renta media (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación; y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo. El enfoque fundamental de la cooperación triangular viene definido por la actuación conjunta de dos actores a favor de un tercero (Galán; Ayllón y Calvo, 2011: 13). La posibilidad de asociación son diversas, Norte-Sur-Sur, Sur-Sur-Sur, Norte-Norte-Sur. El papel del donante tradicional puede ser desempeñado tanto por parte de países con experiencia en la cooperación internacional, como por parte de organismos internacionales o instituciones multilaterales, por ejemplo, las diversas agencias de Naciones Unidas, el

Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial etc. (SEGIB, 2010: 12), entre otras formas.

La falta de una definición normativa que sufre la CSS la padece también la cooperación triangular. No obstante, podemos basarnos en la definición de cooperación triangular que hace la ABC de Brasil: “la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico” (ABC). En los capítulos siguientes nombraremos ejemplos de cooperación triangular, en los cuales Brasil participa como socio de renta media. Como todo tipo de cooperación, la triangular también tiene sus límites y no está exenta de críticas, pero entre las potencialidades y fortalezas que tiene podemos destacar las siguientes: ayuda a promover la cooperación horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común; se adapta mejor a las características de ciertas regiones; genera aprendizaje conjunto entre los tres países; constituye un puente entre la tradicional cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur; y agrupa a los socios participantes en torno a temáticas consensuadas de desarrollo (Galán; Ayllón y Calvo, 2011: 21). Además, la cooperación triangular ofrece unas oportunidades para los socios emergentes, entre éstas se pueden considerar que, en primer lugar, esta cooperación les ofrece el refuerzo de sus propias agencias de cooperación, sirviéndose de las experiencias y del apoyo de sus socios donantes del Norte; en segundo lugar está el aumento de su presencia internacional y su visibilidad como países, con cada vez mayores niveles de responsabilidad y de poder en los asuntos globales (Ibíd.: 35).

Es importante poner de relieve que el sistema internacional de financiación para el desarrollo ya presentaba limitaciones para canalizar recursos de manera efectiva antes de la actual crisis. La crisis financiera y la recesión mundial han profundizado estas limitaciones, pero a la vez han generado respuestas por parte de los diversos actores en el sistema y han abierto oportunidades para establecer esquemas de cooperación innovadores y efectivos (Presidencia española de la UE, 2010: 4)<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Podemos citar entre los elementos que han restado efectividad a la cooperación internacional: la volatilidad de los flujos de cooperación; la fragmentación de la cooperación y proliferación de donantes; las unidades paralelas, costos de implementación y limitaciones en la creación de capacidades (Presidencia española de la UE, 2010: 8-9).



Para cerrar este apartado queremos solamente nombrar, ya que el argumento será tratado en los próximos capítulos, la dificultad de registrar los datos de la CSS ya que cada país tiene un sistema propio que no es compartido con los demás países, lo cual nos quita la posibilidad de tener una base de datos transparente y asequible, lo que aumenta la ya poca claridad sobre la definición de la CSS. La dificultad de medir los flujos no oficiales de cooperación, propia de la CID en general, se suma a la inexistencia, en el caso de los países en desarrollo, de bases nacionales para la contabilización de iniciativas oficiales o de criterios compartidos en relación a esta contabilización (ECOSOC, 2008)<sup>50</sup>.

## **2.2 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS PRINCIPALES ESCUELAS TEÓRICAS DE LAS RRII**

La pregunta que motiva esta parte del trabajo puede ser sintetizada de la siguiente forma: ¿Cómo se puede explicar la cooperación al desarrollo desde las diferentes escuelas de pensamiento teórico de las relaciones internacionales? ¿Por qué los estados deciden cooperar en un sistema internacional ‘anárquico’?<sup>51</sup>

Partimos de un breve recorrido de las principales corrientes de las relaciones internacionales hasta llegar a tratar el constructivismo, que es una de las corrientes con mayores aportaciones en la explicación del desarrollo de la cooperación política (González, 2003: 139). Esta última corriente subraya la importancia del cambio y el intercambio en el escenario mundial y la forma en la que sus identidades e intereses se construyen ya que todo es producto de interacciones. Como es sabido dentro de la disciplina de las relaciones internacionales los paradigmas han evolucionado de acuerdo

---

<sup>50</sup>En el caso de Brasil, establecer el perfil cuantitativo del país como emisor de cooperación es una tarea ardua, dada la escasez de estadísticas oficiales, las diferentes metodologías sobre lo que debe medirse como cooperación para el desarrollo y la poca coincidencia entre las estimaciones de organismos internacionales y las fuentes periodísticas y académicas. Aunque sería injusto no señalar que Brasil, a través de la articulación de la *Agencia Brasileira de Cooperação* (ABC) y del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (Ipea), ha generado un sistema de cálculo e información centralizada cuyo resultado son dos Informes sobre la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional, 2005-2010 (COBRADI) que representa una excepción en el universo de la CSS. Por otro lado China, por ejemplo, publicó tres documentos que ponen a disposición informaciones sobre su cooperación: Política africana de China del 2006; Cooperación Económica y comercial China-África del 2010 y sobre la ayuda externa de China en el 2011 (Milani; Soyama y Lopes, 2013: 42).

<sup>51</sup> Cuando se hace referencia al concepto de ‘anarquía’, no necesariamente significa que la política mundial se caracteriza por el caos, el desorden y la guerra; más bien, el término anarquía internacional se refiere a la ausencia de un gobierno mundial, es decir manifiesta la estructura en la cual opera la política internacional, una en la que no hay mayor autoridad que el Estado Nación, y cómo esta afecta a la capacidad de los Estados de cooperar en estas condiciones.

con los procesos de cambio de la realidad mundial. Estas transformaciones se han hecho a medida que se necesitaban respuestas diferentes para entender la realidad internacional. Igualmente los estudios de cooperación internacional provienen en línea general y en sus estudios empíricos más por contribuciones de otras disciplinas, especialmente desde la economía.

Empecemos nuestro análisis describiendo cómo a principios del siglo XX, con el fin de evitar la guerra, los idealistas apoyaban la construcción de un nuevo orden internacional que fuese capaz de regular la anarquía. El idealismo, que se originó como un esfuerzo para que el hombre tomara conciencia de sus actos tras haber experimentado los horrores de la Primera Guerra Mundial<sup>52</sup>, partía de la consideración de que las relaciones internacionales estaban en una especie de estado de naturaleza, de anarquía internacional, por lo que sus proyectos se dirigían a una superación de la misma sobre la base de un contrato social a nivel internacional, que ordenara esas relaciones (Del Arenal, 1990:102). Para los idealistas las acciones entre naciones debían estar regidas por los ideales de humanidad y debían perseguir beneficios en común (porque todos los países conviven en una sola comunidad internacional) ya que la política exterior está guiada por valores morales y que ninguna nación deberá actuar en detrimento de otra (Dougherty y Pfaltzgraff, 1981: 84-86). Para el idealismo es importante instaurar en el mundo mecanismos de cooperación que puedan amortiguar los efectos de la anarquía internacional y reducir los conflictos entre naciones.

Las guerras y el fracaso de los primeros mecanismos de seguridad colectiva, dieron vía libre a la corriente realista, que a partir de ahí se transformó en el paradigma dominante<sup>53</sup>.

Según este paradigma la política entre naciones se transforma en un juego cuya finalidad es aumentar al máximo el poder en un sistema anárquico. No existe una autoridad centralizada y eso acrecienta la competencia y las ganas de poder. La colaboración entre estados, que son agentes autónomos dentro del sistema internacional, solamente será posible en tanto sirva a los intereses de cada país.

---

<sup>52</sup> Sin embargo, luego se desató la Segunda Guerra Mundial y el idealismo comenzó a perder credibilidad.

<sup>53</sup> El realismo puede ser probablemente considerado como la tradición dominante y más influyente en la disciplina, hasta el punto que se ha llegado a considerar, de forma muy impactante que “el resto de la historia de las Relaciones Internacionales es, en muchos aspectos, una nota a pie de página del realismo” (Dunne, 1996: 110).

La teoría realista de las RRII, basada entonces en la idea de que los estados se relacionan en un contexto anárquico caracterizado por un estado de guerra, trata la cooperación internacional como un fenómeno temporal, limitado en el tiempo y relacionado con la formación de alianzas entre Estados con el objetivo de disuadir el expansionismo de terceros. Más aún, los realistas suponen que los principios morales en su formulación abstracta no pueden aplicarse a acciones políticas específicas. El estadista opera en un entorno internacional que se distingue del entorno propio del Estado por la ausencia de instituciones políticas con autoridad, sistemas legales y patrones de conducta comúnmente aceptados. En consecuencia, los patrones de conducta en el nivel internacional difieren de los patrones que rigen el comportamiento dentro de una unidad nacional. Para sustentar sus planteamientos a nivel práctico los realistas señalan que no es coincidencia que el surgimiento formal de la cooperación internacional como sistema en 1947 con el Plan Marshall correspondió al inicio de la época de la contención, ya que en esta etapa "... la cooperación se utilizó contra la amenaza comunista o la penetración capitalista, según el caso y, en forma recurrente, como vehículo propagandístico de los bandos en pugna" (Pérez Bravo y Tripp, 1996: 53). Ante este panorama, Sanahuja señala que "el surgimiento de la ayuda externa y la estrategia de contención del comunismo son, de hecho, dos acontecimientos íntimamente relacionados" (Sanahuja, 1999: 14).

Por lo tanto, la ayuda externa es instrumental, un medio para asegurar objetivos de seguridad y aumentar el poder de los Estados donantes reduciendo, por ejemplo, tentaciones conectadas al comunismo o al terrorismo. El realismo considera que la cooperación internacional se diseña fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, para defender los intereses del donante en el Estado receptor, e incrementar su influencia política, de seguridad, promover el comercio y sus respectivas inversiones externas. De esta forma, la ayuda es interpretada por dicha línea teórica como un asunto inseparable del poder (Hook, 1995: 34). Con base en este planteamiento se explica que las potencias donantes han encontrado hasta la fecha en la ayuda un mecanismo de promoción de sus intereses estratégicos en sus respectivas zonas de influencia, mediante mecanismos de acción menos costosos, menos desgastantes y menos criticados que el uso de la fuerza militar. Al respecto, Hans Morgenthau llegó a equiparar la ayuda internacional con los sobornos a los gobiernos receptores, ya que desde su postura, la ayuda, lejos de promover desarrollo, pretendía únicamente que el donante obtuviera beneficios políticos y

económicos tras la ayuda prestada al gobierno aliado receptor (Morgenthau, 1962: 148)<sup>54</sup>. Asumiendo esta conceptualización, la CID consiste preferencialmente en un instrumento de política exterior de las potencias o inclusive de los países del Sur con mayores capacidades para conseguir o asegurar objetivos políticos; es decir, con intención de “mantener y quizás extender su influencia internacional sobre el país donante, significando ello que la ayuda al exterior es un instrumento menos costoso para lograr a esos objetivos” (Mende, 1974: 63).

Resumiendo entonces, se pueden presentar seis principios para sistematizar los fundamentos del pensamiento realista y sus diferentes escuelas:

a) el sistema internacional está basado en los estados-nación, como sus actores clave;

b) la política internacional es esencialmente conflictiva, una lucha por el poder en un ambiente anárquico en el cual estos estados dependen de sus propias capacidades para garantizar su sobrevivencia;

c) los estados existen en una condición de igualdad de soberanía, a pesar de tener diferentes capacidades y posibilidades;

d) los estados son los actores principales y la política doméstica puede ser separada de la política externa<sup>55</sup>;

f) los estados son actores racionales cuyo proceso de toma de decisiones es sustentado en elecciones que lleven a maximizar su interés nacional;

g) el poder es el concepto más importante para explicar y prevenir el comportamiento de los estados (Dougherty y Pfaltzgraff, 1997: 58).

El realismo clásico comenzó a entrar en crisis en los años sesenta e hizo resurgir el enfoque idealista liberal con el neoliberalismo, ya que el realismo, que posteriormente evolucionaría con el prefijo “neo”, no resultaba capaz de explicar la Guerra Fría y el

---

<sup>54</sup> Morgenthau al mismo tiempo afirma que en realidad de todas las innovaciones reales y aparentes que la era moderna ha introducido en el ejercicio de la política internacional, la ayuda exterior, tanto en su forma teórica como en su forma práctica, es la que ha resultado más incomprensible y la misma idea de considerarla un instrumento de política exterior es muy controvertida (Morgenthau, 1962: 148).

<sup>55</sup> Para mayores informaciones sobre el nexo entre política interna y externa consultar los estudios de Allison y de Putnam (1988). Su idea es que en negociaciones diplomáticas los jefes de gobierno solo cierran acuerdos después de equilibrar presiones domésticas e internacionales. Además, en el análisis de Putnam, las preferencias personales de los líderes son también un factor importante en las negociaciones.

movimiento tercermundista de los países en desarrollo. Así, las dos grandes escuelas de relaciones internacionales que a partir de los años ochenta han intentado analizar e interpretar los cambios ocurridos en el sistema internacional y la globalización mediante el prefijo “neo”, son el neorrealismo y el neoliberalismo.

Los seguidores del paradigma neorrealista (también conocido como realismo estructural), cuyo principal exponente es Waltz (1979)<sup>56</sup>, asumen que las políticas de ayuda al desarrollo son direccionadas principalmente por los intereses estratégicos de Estados egoístas. De acuerdo con este punto de vista, las relaciones internacionales son conducidas en un medio caracterizado por el estado de naturaleza *hobbesiano*, en el cual la seguridad nacional (en sus dimensiones económicas políticas y militares) y el auto-interés son los objetivos primarios. Como resultado, las políticas de ayuda externa son un instrumento al servicio del interés nacional y se rigen de acuerdo a los parámetros de las capacidades nacionales. En este punto debe destacar que los neorrealistas dan una gran importancia a la dimensión económica dentro del interés nacional; por lo tanto, el potencial económico-comercial de los beneficiarios es un punto crítico para entender las prioridades dadas en los flujos de ayuda.

Uno de los mayores alcances de la teoría neoliberal (institucionalismo neoliberal) ha sido considerar que la arena internacional no es exclusiva de los estados sino que hay que tener en cuenta otros actores, como los grupos de interés internacionales, las organizaciones sectoriales gubernamentales y no gubernamentales, y eso amplía el espectro de actores involucrados llevando a una mayor complejidad y a la necesidad de cooperar. La teoría neoliberal/neoinstitucionalista de las RRII, aunque parta de los mismos presupuestos de la teoría realista –racionalidad y egoísmo de los estados, interacción en un contexto anárquico-, cree que estos no llevan necesariamente al conflicto. En un contexto marcado por la interdependencia y por la interacción estratégica, en el que la maximización de las ganancias de un estado no depende solamente de sus elecciones, sino también del contexto internacional, existe una influencia de los acontecimientos externos al estado.

---

<sup>56</sup> Waltz enfatiza las prioridades relacionales -principalmente el poder militar y económico- como las principales determinantes de acción internacional del país y afirma que su teoría no es una teoría de política externa pero sí una teoría de política internacional o sistémica. Según él una teoría sistémica explica que los estados similarmente posicionados se comportan similarmente a pesar de sus diferencias internas. Entre sus principales obras citamos, *Man, The State and War*, Columbia University Press, New York, 1959; *Theory of international politics*, McGraw Hill, New York, 1979.

El institucionalismo neoliberal, desarrollado por Robert Keohane, acepta dos de los postulados realistas, es decir, que el ámbito internacional es anárquico y que el comportamiento de los Estados está impulsado por cálculos racionales de sus intereses pero, a diferencia del realismo, plantea que se puede lograr una gobernanza mundial mediante una red de reglas, normas e instituciones que puedan coordinar la competencia entre Estados, y limitar el recurso de la violencia por parte de los Estados en la búsqueda de sus intereses. La cooperación no equivale a armonía ya que esta última exige una total identidad de intereses mientras que la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, la cooperación no es necesariamente ‘buena’ desde un punto de vista moral (Keohane, 1988: 157-160). Sin embargo, lo que define al neoliberalismo institucional es que los Estados, yendo más allá de sus preocupaciones sobre su seguridad e interés nacional, son capaces de cooperar entre sí para estructurar una serie de instituciones o regímenes internacionales que a su vez pueden ser utilizadas a favor de los intereses de los países (Grieco, 1995: 151). Así pues, el neo liberalismo institucional se propuso reformular el realismo estructural de manera que pudiese explicar no solamente las continuidades y el conflicto, sino también el cambio y la cooperación. El argumento central es que “las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen efectos significativos en el comportamiento de los estados” (Keohane, 1993: 14). Esta teoría sostiene que es posible explicar el cambio en el comportamiento de los estados sin limitarse a observar el cambio en la distribución de capacidades. El institucionalismo pone el acento sobre el rol de las instituciones y las posibilidades de cooperación, pero en este caso también se trata de estados egoístas que buscan maximizar posiciones relativas y en algunos casos cooperan solo porque eso puede ofrecerles más beneficios materiales. En otras palabras, el neoliberalismo institucional, a diferencia del neorrealismo, concibe la cooperación como una alternativa viable en la búsqueda de satisfactorias para los Estados en la escena internacional (SELA, 2010).

Solo por mencionar otros enfoques, como por ejemplo el marxismo<sup>57</sup>, que ha criticado estos procesos de cooperación internacional, mientras el liberalismo afirma que

---

<sup>57</sup> En la visión marxista, la CID es interpretada como expresión más o menos sutil de las desigualdades del sistema interestatal capitalista y del imperialismo, sustentando relaciones asimétricas entre países desarrollados y países en desarrollo (Milani, 2012: 217). Y también “otro punto de vista, derivado de la

el comercio libre genera una mayor eficiencia por la división del trabajo, sustentadas en una economía internacional donde las naciones son tan interdependientes que es casi imposible que entren en guerra, el marxismo considera la libre competencia precisamente como el principal determinante del conflicto internacional, además de ser la clase social, y no el estado, el principal actor del sistema internacional. Además la división del sistema mundial entre un centro y una periferia cuestiona el alcance de los procesos cooperativos, ya que muchas veces en el actual sistema mundial desigual, son más respetadas las exigencias de los países desarrollados (es decir del centro) ya que estos países son también los que otorgan el mayor volumen de donaciones.

Para el análisis constructivista, que es la corriente que aquí más nos interesa, el fenómeno de la cooperación se concibe como un conjunto de prácticas intersubjetivas entre los actores que se convierten en identidades e intereses, forjados por la interacción. Un paso previo a estas interacciones es la creación de instituciones para interiorizar nuevos entendimientos de los actores, que han de asumir nuevos roles de identidad. “Así el proceso mediante el cual se aprende a cooperar es, al mismo tiempo, un proceso de reconstrucción de intereses en términos de compartir compromisos a través del establecimiento de normas<sup>58</sup> sociales” (Wendt, 1992: 403). Los diferentes actores adquieren identidades al participar en cada significado colectivo y éstas son las bases de sus intereses.

El punto de partida del constructivismo es que la política internacional es una construcción social y por construcción social se entiende que no responde a la naturaleza sino a las prácticas sociales.

Los autores constructivistas consideran, en general, que los autores neorrealistas o institucionalistas neoliberales se han ocupado casi exclusivamente de las normas regulatorias y demasiado poco de las constitutivas, esenciales para entender los aspectos intersubjetivos de las relaciones internacionales (Ruggie, 1998: 871). La cooperación, por

---

visión marxista es el de algunos teóricos de la dependencia y defensores de la teoría crítica (Amin, 1976; Amin, 1976; Halliday, 2007; Hayter, 1971; Molnar, 1975; Kubalkova; Cruickshank, 1989) que sostienen que la teoría crítica puede ser explicada a la luz del materialismo histórico en cuanto tentativo de preservación del capitalismo, sirviendo como una herramienta de manutención y legitimación de la hegemonía de los países centrales del sistema internacional” (Milani, 2012: 219).

<sup>58</sup> La relación entre las normas y el constructivismo es muy interesante en el sentido que las normas no son sólo una forma de regular la conducta estatal, sino una manera de redefinir los intereses nacionales y el desarrollo de las identidades colectivas (Acharya, 2001 en Caballero, 2009:19).

tanto, es una institución formal creada por la voluntad del ser humano, es decir, no es una estructura dada. Las prácticas regulares intersubjetivas producidas continuamente constituyen identidades de cooperación (agentes) asociadas a normas institucionales (estructuras). Wendt no ha planteado de forma explícita una teoría de la cooperación internacional, pero su idea al respecto es fácilmente deducible.

La lectura constructivista de la cooperación contrasta con la realista en el sentido de que para esta corriente de pensamiento, las estructuras fundamentales de la política internacional son básicamente sociales y no dependen de las relaciones de poder. Estas estructuras sociales, al influir en las percepciones de los gobernantes sobre la realidad internacional, condicionan los intereses, los valores, la ideología y las percepciones de los actores internacionales. Eso significa que los intereses nacionales de los países son producto de las ‘construcciones’ sobre lo que sus respectivos estadistas perciben respecto al contexto internacional (SELA, 2010).

El argumento constructivista de que las instituciones pueden transformar las identidades e intereses de los estados y viceversa, y el lugar que le otorga a las ideas socialmente compartidas como factor esencial en las estructuras de poder, conduce a una explicación más clara de la forma en que se desarrolla la cooperación entre los países y la importancia de las instituciones en los procesos de intercambio internacional.

Como hemos señalado, la realidad es una construcción social y de eso depende que a lo largo del tiempo y mediante un juego recíproco, cada actor aprenda a formarse expectativas relativamente estables sobre el comportamiento de los otros, y mediante éstas se forman hábitos de cooperación o rechazo (Wendt, 1995: 25). La tesis central del constructivismo es que ninguna de estas relaciones es estática porque las identidades son cambiantes a través de la interacción y la comunicación y los enemigos en algunas circunstancias se convierten en amigos al igual que los amigos pueden convertirse en enemigos.

Ya que para los constructivistas el factor ético en las relaciones internacionales tiene un importante lugar en las estructuras sociales, los defensores del planteamiento teórico de referencia muestran la manera en que estas relaciones permiten a sus actores realizar acciones exteriores sustentadas en una serie de valores e intereses, a través de determinados medios y capacidades (Ibíd.: 76).



Debido a que las estructuras sociales y por extensión las relaciones internacionales no corresponden de manera exclusiva a meros intereses nacionales de carácter egoísta y en competencia mediante una constante lucha por el poder, otros elementos como las consideraciones éticas pueden explicar con mayor claridad la naturaleza de dichas estructuras y por ende del sistema internacional. Y la misma ética que se puede aplicar al estudio de la cooperación internacional para el desarrollo, ya que el constructivismo parte de la premisa de que existen sólidos fundamentos éticos para que los Estados desarrollados colaboren con terceros países.

A diferencia del realismo, esta teoría defiende que durante décadas las consideraciones éticas han proporcionado un importante sustento a las políticas y a los programas de cooperación al desarrollo, significando que esta actividad no constituye un fin en sí mismo, sino que mantiene intereses desarrollistas y solidarios donde es destinada.

Para los constructivistas existen distintas circunstancias que propician el marco ético para que los Estados fuertes promuevan desarrollo en los débiles: necesidades de las personas en pobreza; ausencia de equidad de recursos y oportunidades entre ricos y pobres; e injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo, que pueden ser restituidas o compensadas. Para el constructivismo, y para autores como Riddel basta con aceptar tan sólo una de estas justificaciones para sustentar la obligación ética de cooperar (Riddel, 1987: 12).

Resumiendo, el concepto constructivista de la cooperación se basa en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses y, como sostiene Wendt, el problema de la cooperación es más cognitivo que conductual, ya que se ocupa del conocimiento intersubjetivo que define la estructura de identidades e intereses como endógenos a la interacción y representativos de la misma.

Lumsdaine señala que la teoría del poder es incapaz de explicar de manera absoluta las razones de los gobiernos donantes para suministrar ayuda externa (Lumsdaine, 1992: 4) y que el estudio de los acontecimientos internacionales no puede ser satisfecho mediante el limitado análisis realista, ya que “la naturaleza humana es mucho más compleja: el interés propio, lo irracional, la destrucción y los principios de compasión juegan, todos ellos, un papel en la política internacional, así como en la sociedad civil y en las políticas nacionales” (Ibíd.: 6-7). Debido a lo anterior, “la ayuda

externa no puede ser explicada solamente con base en los intereses económicos y políticos de los donantes, por lo que cualquier explicación satisfactoria al respecto debe otorgar un sitio central a la influencia de las convicciones humanitarias e igualitarias de los donantes de ayuda” (Ibíd.: 29).

Lo que más nos interesa en este trabajo, y queremos rescatar del análisis que hace Wendt, es que él identifica tres razones que empujan a un actor a respetar una norma en un contexto anárquico. En primer lugar porque se ve forzado; en segundo lugar porque es en su interés propio; y por último porque percibe tal norma como legítima. Es en este último caso que la interiorización influye directamente en la percepción de lo que los estados quieren y de quiénes son, es decir que solamente con ese tercer grado de interiorización los actores son realmente ‘construidos’ por una cultura. En los grados anteriores la cultura influye solamente en el comportamiento o en las creencias en relación al ambiente externo. Decir que una norma es legítima significa que un actor acepta plenamente lo que la norma pretende de él y eso, a su vez, significa que incorpora como identidad subjetiva el rol en el cual los otros lo han colocado. En el caso de la interiorización de las normas los actores se identifican con las expectativas de los otros y las conciben como parte de ellos. Así, la mayoría de los estados se comporta conforme a las normas porque las consideran legítimas y se identifican con ellas. De tal manera que la cooperación internacional es un reflejo de su identificación con la norma. Wendt estudia tres formas en las que las identidades y los intereses se transforman dentro de la anarquía<sup>59</sup>: mediante la institución de la soberanía, mediante la evolución de la cooperación y mediante los esfuerzos internacionales para transformar las identidades egoístas en identidades colectivas. Para Wendt no existe una sola lógica de anarquía, sino tres: hobbesiana, lockeana y kantiana. Siguiendo su formulación de cultura de anarquía él afirma que en la cultura hobbesiana el rol predominante es el del enemigo; en la lockeana el de rival; y, en la kantiana el de amigo. Cada una de estas posiciones comporta una orientación o una actitud del ‘sí mismo’ en comparación con el otro, en relación al uso de la violencia y, a su vez, cada cultura tiene dinámicas propias para el ejercicio de la cooperación y esta última responde, cuando se contempla, a necesidades diferentes.

---

<sup>59</sup> Wendt deduce el concepto sistémico y plural de cultura de la anarquía ya que la estructura es cultura (como conjunto de normas sociales, ideas, reglas de juego, valores e instituciones). Una de las características principales de este enfoque es su forma de estudiar la anarquía. Mientras que para la mayoría de las corrientes de la disciplina de las Relaciones Internacionales la anarquía es un factor negativo, para el enfoque constructivista de Alexander Wendt no lo es, dado que expresa que la anarquía toma su significado dependiendo del agente que la vive y la relación que tiene con ella, lo que significa que la anarquía *per se* no es conflictiva, lo que sucede es que los Estados la perciben de esta forma.

Los estados que interaccionan compartiendo la estructura de rol lockeana, que en su óptica es la estructura dominante en el sistema internacional actual, no toman en consideración la posibilidad de la eliminación total de las otras unidades presentes en el sistema. La condición de rivalidad típica de la lógica lockeana es que produce, por lo menos, cuatro implicaciones para la política exterior, que es lo que nos interesa en este trabajo de investigación. Es decir, los estados, en cualquier conflicto en que se encuentren, tienen que asumir una actitud conservadora en relación a la soberanía de los otros; la rivalidad permite una aproximación más tranquila en la toma de decisiones. La potencia militar es importante porque podría llegar a ser utilizada, pero no es el elemento dominante como en el caso de la lógica hobbesiana y, por último, los rivales son llevados a limitar el uso de la violencia.

La cultura entonces resulta ser un fenómeno estructural y no un atributo de las unidades.

Además, para los constructivistas en general, el alcance de las normas es mucho más profundo: las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, constituye, o reconstituye, las identidades e intereses de éstos (Checkel, 1997: 473). Casi como contra-intuición, ya que el constructivismo está asociado a la idea de cambio social, Wendt afirma que cuanto más profundamente las normas culturales se interiorizan, más difícil será cambiarlas. De ahí resulta que cuanto más importante sea el rol de la cultura en la política internacional, más estable será el sistema.

El carácter de la vida política internacional para Wendt está determinado por las creencias y las expectativas recíprocas de los estados y que éstas están constituidas por estructuras sociales más que por estructuras materiales. Eso no significa que los intereses y el poder material sean factores sin importancia, pero sus efectos y significados dependen de la estructura social del sistema. Lo que se quiere evidenciar es que los estados intentarán siempre preservar su propia individualidad pero esto no elimina la evolución, en el sentido más colectivo, de sus individualidades (Wendt, 1999: 490).

En resumen, la ontología de la vida internacional sostenida por Wendt es social porque por medio de las ideas los Estados se relacionan los unos con los otros y es construccionista porque estas ideas contribuyen a la definición de la naturaleza de los Estados (Wendt, 1999: 500).

Como conclusión de este apartado podemos decir que en el mundo de la cooperación internacional existen varios enfoques teóricos en el campo de las Relaciones Internacionales <sup>60</sup>. “La ayuda al desarrollo ha sido explicada por el realismo político como instrumento de la política del poder; por el institucionalismo y las teorías de la opción racional, como medio para lograr intereses nacionales a menor coste y asegurar la provisión de bienes públicos y la acción colectiva internacional; por los social-constructivistas como una expresión de preferencias normativas e identidades colectivas, entre otros factores ideacionales; y por las teorías críticas y post-marxistas, como una arena del conflicto entre la globalización neoliberal y las fuerzas sociales que pugnan por la redistribución de la riqueza y la regulación del capitalismo trasnacional” (Sanahuja, 2011: 216).

Cada una de estas teorías posee un enfoque diferenciador de la cooperación desde la posición del miedo como lo establece el realismo, pasando por una perspectiva más alentadora de la cooperación a través de las instituciones establecidas por el institucionalismo neoliberal, hasta llegar a una visión más progresista desde la confianza de la comunidad por el constructivismo.

Se pueden abordar los estudios sobre la cooperación internacional al desarrollo siguiendo tres líneas teóricas, de acuerdo con las motivaciones que impulsan a los Estados a transferir fondos a otros Estados. En primer lugar como resultado de los intereses de los donantes, como una respuesta ética o imperativo moral a la pobreza, o por último como un instrumento neutro que puede servir tanto para satisfacer los intereses de los donantes como imperativos morales o éticos (Ayllón, 2007: 42).

---

<sup>60</sup> Desde la postura positivista, se ha analizado la ayuda externa y su relación con el interés nacional a través del realismo y neorrealismo (Morgenthau, 1962; Krasner, 1985; Hook, 1995;). Como crítica estructuralista, se ha ligado la ayuda externa con el imperialismo (Mende, 1974; George y Bennet, 1987; Bello, *et. al*, 1994) mientras que este tema ha sido abordado también mediante la teoría de la interdependencia, los regímenes internacionales y el neoliberalismo institucional (Keohane, 1998; Young, 1989; Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Asimismo, desde la óptica post positivista se cuenta con el constructivismo (Riddel, 1987; Lumsdaine, 1993; Fitzgerald, 1998), y con el postdesarrollo o deconstructivismo (Esteve, 1992; Escobar 1995; Senarclens, 1998) entre las teorías más representativas.

### **2.3 EL SOCIAL CONSTRUCTIVISMO EN LAS RRII Y SU RELACIÓN CON LAS TRES VARIABLES CLAVES DE LA TESIS: IDENTIDADES, INTERESES E IDEAS.**

La crisis del capitalismo, el fin de la guerra fría y la globalización de los fenómenos sociales, políticos y económicos, no solamente supusieron un cambio en el mundo de la cooperación internacional, sino que fueron las coyunturas específicas que enmarcaron el surgimiento del discurso posmoderno<sup>61</sup> en las ciencias sociales en general, y en los estudios de relaciones internacionales.

Como hemos visto en el apartado anterior el constructivismo se ha consolidado como una de las alternativas más importante a las teorías realistas y liberales que han ejercido un dominio aparentemente indiscutible sobre la teoría de las relaciones internacionales. El asunto fundamental que busca abordar el constructivismo es precisamente la forma en la que tiene lugar la configuración social de la subjetividad, y en esa línea atiende dos asuntos que ignoran el realismo y el neorrealismo, que son, primero, el proceso de la formación de la identidad y, segundo, los intereses de los países en el escenario internacional. La etiqueta de ‘constructivismo’ para designar un programa de investigación en relaciones internacionales alternativo a los existentes fue acuñada por Nicholas Onuf en 1989, en su obra *World of Our Making* (Onuf, 1989). Los trabajos, sobre todo de Onuf y Wendt, que aparecieron a finales de la década los ochenta constituyeron un punto de inflexión en la disciplina al romper con el modelo ontológico y epistemológico que había dominado la discusión teórica de las RRII hasta aquel entonces. El constructivismo propuso un cambio de paradigma, ya que sus mayores aportaciones fueron por lo menos dos: primero, concebir la realidad social no solamente en términos de estructura material, sino como una “construcción”; y, segundo, afirmar que para conocer esa realidad necesitamos instrumentos diferentes como la hermenéutica, la historicidad, el estudio de las ideas y del discurso. Los constructivistas conciben las relaciones internacionales como una construcción social y enfatizan las variables subjetivas como la

---

<sup>61</sup> Definimos este posmodernismo, que refleja más que otras estos cambios a nivel internacional, como una corriente que busca ir más allá del positivismo porque realiza un cambio de la idea positivista de racionalidad como lógica científica, rescata el subjetivismo, la abstracción, los sentimientos e inclusive la irracionalidad como instrumentos funcionales en la generación de conocimiento; además contra los imperativos de acumulación y de unidad teórica, el pensamiento posmodernista reivindica el pluralismo teórico y conceptual, y como último punto en lugar de la unidad en las herramientas metodológicas que define la ciencia positivista, el discurso posmoderno pretende liberar a la teoría de la rigidez de la observación, la corroboración empírica y la generalización de conclusiones y dar paso al reconocimiento de la diversidad de realidades así como a la extrema complejidad del mundo que se analiza.

identidad, la cultura o las normas, en la configuración de las decisiones que llevan a los Estados a construir un régimen internacional. Además, en contraposición a las corrientes anteriores, destacan la influencia del proceso sobre la estructura.

Es Alexander Wendt, quien en 1987 ya había planteado el tema central de la problemática constructivista: la constitución mutua de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (Wendt, 1987). Posteriormente Wendt adoptó para sí el rótulo de ‘constructivista moderno’ (para diferenciarse de los ‘constructivistas postmodernos’ como Ashley o Walker) pero más tarde eliminó tal adjetivo y empezó a incluir otros autores, como Emmanuel Adler y Peter Katzenstein al núcleo “constructivista” (Wendt, 1995). Él ha presentado el constructivismo como una perspectiva capaz de contribuir al diálogo neorrealismo-neoliberalismo, reforzando los argumentos neoliberales, y a la vez capaz de acercar las posiciones reflectivistas a las racionalistas (Wendt, 1992: 394). Se puede afirmar que él considera el constructivismo como un presupuesto ontológico de una nueva teoría general de la política entre los Estados, esto es, como un conjunto de presuposiciones que avanzan un conocimiento validable de explicación sobre un determinado campo de fenómenos empíricos. Las bases hacia las cuales Wendt es deudor son la teoría estructural de Giddens y los autores del interaccionismo simbólico, entre los cuales podemos mencionar a Mead, Berger y Luckmann, además de tener una deuda intelectual con Ashley, Bull and Ruggie como él mismo afirma (Wendt, 1999: 50).

Resulta entonces que no podemos hablar de un solo constructivismo, sino que hay varias corrientes dentro de este paradigma<sup>62</sup>. El que sigue Wendt, como acabamos de ver, pertenece a una versión “moderada” de constructivismo que se inspira en particular en la sociología estructuralista y en el interaccionismo simbólico y, como consecuencia, acepta algunos importantes principios de individualismo y de materialismo, al tiempo que adopta, un enfoque científico en la investigación social. Se trata de un “constructivismo débil” (Ibíd.: 8). Se puede afirmar que el constructivismo se insertó allí donde el realismo y el liberalismo, con sus versiones “neo”, habían dejado espacios vacíos. Hay que destacar que uno de los factores exógenos, a nivel internacional, que ayudaron el desarrollo del constructivismo fueron el derrumbamiento de la URSS y el fin de la Guerra Fría. Con este cambio mundial también se vieron cuestionadas las teorías que habían sido

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, la corriente modernista; la posmodernista; y la feminista, a pesar de ser diferentes, coinciden en considerar que el neorrealismo y el neoliberalismo carecen de una concepción de sociabilidad, es decir, que prestan muy poca atención a la forma en la cual los actores internacionales se construyen socialmente.

consideradas las más importantes hasta aquel momento, sobre todo el neorrealismo de Waltz y el neoliberalismo de Keohane y Nye. El mundo mostró su faceta más imprevisible y se mostró mucho más complejo de lo que las corrientes desarrolladas señalaban. Los cambios no podían ser justificados y explicados solamente centrando la atención en el elemento ‘material’ y pensando solamente en el poder nacional y en la posición de los Estados, ya que tanto para los neorrealistas como para los neoliberales el egoísmo de los Estados es el punto de partida de sus teorías. Estas teorías concebían que los Estados intervenían en el sistema sin considerar las fuerzas sociales y el contexto histórico en el que se estaban verificando.

Frente a ellas, el constructivismo aportó conceptos como intersubjetividad, el poder de las ideas, y de la historicidad, relacionándolos con cualquier estructura social nacional o internacional. El sujeto construye el conocimiento de la realidad, ya que ésta no puede ser conocida en sí misma, sino a través de los mecanismos cognitivos de que se dispone, mecanismos que, a su vez, permiten transformaciones de esa misma realidad. Además, lo que es de importancia fundamental también para esta tesis, es que el constructivismo pasó a considerar la función explicativa que tiene la identidad, ya que en este trabajo se considera la identidad como uno de los factores explicativos de las relaciones internacionales de Brasil. Y si todo es un reflejo de nuestras percepciones como afirma la teoría constructivista, entonces las personas se comportan hacia los objetos y frente a los demás individuos sobre la base de los significados que tales cosas y personas tienen para ellas.

El constructivismo no niega, como se podría pensar, la importancia de los elementos materiales, que están en la base del análisis, y aún menos niega que pueda existir un mundo exterior independiente de toda construcción social. Pero lo que sí resulta importante es que el constructivismo asigna un lugar notable a las ideas cuya influencia puede ayudar a explicar y comprender la estructura internacional y sus desarrollos históricos, que la sola materialidad no puede llegar a comprender totalmente. La realidad no es algo exógenamente dado, es algo que también se construye.

Como toda corriente de pensamiento, tampoco el constructivismo está exento de críticas. Lo que ha sido más debatido es si el constructivismo representa una teoría, un paradigma o simplemente una epistemología ya que lo que propone es una ontología de las teorías de las relaciones internacionales. Antes de todo hay que aclarar que el mismo Wendt subraya que el constructivismo no es una teoría de política internacional (Wendt,

1999: 16). Un elemento que puede ayudar a definir esta corriente es que su programa de investigación está construido, no a partir de una teoría acabada, sino más bien a partir de las carencias percibidas en los enfoques tradicionales, y, en concreto, en el programa neorrealista-neoliberal, particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos. Es por esa ‘flexibilidad’ que el constructivismo se adapta bien a nuestro análisis. Otras críticas recurrentes son la falta de atención que le dedica a la función que juegan las relaciones de poder en la política internacional, al modo de concepción de la identidad y al rol que ésta juega en la delimitación y posterior defensa de los intereses nacionales.

Por todo ello parece difícil pensar que Wendt afirme que los Estados aún son los actores políticos dominantes en el sistema, aunque considera que un sistema internacional no puede ser considerado o analizado sin hacer referencia a los estados. En esta tesis consideramos que el rol de los actores no estatales está adquiriendo cada vez más importancia en relación a los estatales, pero esto no significa que se puedan considerar las acciones de estos nuevos actores totalmente independientes de la voluntad de los estados, además de que el foco de la presente investigación se basa en la ayuda ofrecida por el gobierno brasileño, es decir, en la ayuda oficial estatal. En otras palabras, el comportamiento de los individuos y la política interna son causas importantes de la política exterior, pero eso no significa que se puedan ignorar las estructuras sistémicas. Wendt otorga a los estados cualidades antropomorfas, como los deseos, las creencias y la intencionalidad (Ibíd.: 265-268) y es por eso que hemos decidido utilizar su teoría constructivista ya que los estados no sólo son considerados actores importantes en el sistema de la cooperación internacional, sino que son actores intencionales dotados de una conciencia de sí mismos, son como las personas y eso se refleja en la naturaleza del sistema internacional. No entraremos aquí en la discusión sobre el término Estado y cómo se considera en las varias corrientes de las relaciones internacionales porque es un debate amplio y que se aleja del objeto de estudio por eso lo tratamos solamente bajo una perspectiva constructivista. Wendt resume, a partir de Max Weber, que la dimensión esencial del estado posee cinco prioridades: un orden jurídico-institucional; una organización que reivindica el monopolio sobre el uso legítimo<sup>63</sup> de la violencia organizada; una organización dotada de soberanía, una sociedad y un territorio. Además

---

<sup>63</sup> El monopolio de la fuerza tiene que presentarse como un derecho que sea aceptado por los miembros de la comunidad también en ausencia de coerción.



sus dos tareas fundamentales se pueden resumir en el mantenimiento del orden interno y la garantía de una defensa externa.

Como decimos, el constructivismo aporta tres elementos claves para entender los estados y las acciones que llevan a cabo: las identidades, los intereses y las ideas.

Estos elementos merecen ser tratados aquí y en los siguientes capítulos se verá cómo se aplican al estudio de caso.

### **2.3.1 Identidades**

La identidad es una dimensión central en la constitución tanto de los sujetos individuales, como de los estados para enfrentarse a la incertidumbre de su propio ser. Además, es sabido que el concepto de identidad es fundamental para comprender una situación intercultural. La identidad está en continua evolución, es constante a la vez que cambiante, además de ser parte de un proceso de socialización que se produce a partir de la relación con los demás sujetos y con el conjunto de la comunidad con la que se relaciona el individuo. En política internacional, el estado ha sido, y sigue siendo, el espacio organizador que contiene la identidad y la diferencia de los otros estados. Las identidades políticas están hechas de herencias y tradiciones, pero también de elección y decisiones que se realizan en el presente por actores políticos y que alteran las estructuras heredadas. Es por esta razón que las identidades están en un continuo juego de cambios y continuidades. En otras palabras, las identidades son construcciones sociales en un continuo proceso de definición y redefinición. Las identidades además se componen de dos dimensiones: una cognitiva y una social. Tanto la dimensión cognitiva, cómo se interpreta el mundo, como la dimensión social, quién soy en relación a los demás y quién quiero ser, influyen en la acción externa<sup>64</sup>. Se habla del ‘poder de la identidad’ (Castells, 2003: 27-90), que consideramos en esta tesis fundamental para explicar las relaciones de cooperación entre países (en el caso específico entre Brasil y el continente africano).

Antes de tratar la identidad según la visión social constructivista, desarrollaremos una breve introducción del concepto de identidad que se ha tratado en el más amplio debate teórico de las relaciones internacionales. En la corriente realista (y en sus

---

<sup>64</sup> En el caso de los políticos por ejemplo, tienen que tener mucho cuidado en sus discursos públicos, dado que si ellos explican la política exterior en términos de identidad, podrían ser penalizados en futuro si la política exterior fuera considerada contraria a la identidad nacional.

‘versiones’: realismo estructural<sup>65</sup>; realismo ofensivo-realismo defensivo<sup>66</sup> y realismo neo-clásico<sup>67</sup>), el concepto de identidad no ocupa un lugar destacado. Para el realismo, en general, la identidad de los estados no configura su política exterior ya que tomar en consideración la identidad significaría analizar un asunto doméstico, de su sociedad, y el realismo lo que estudia son los atributos internacionales y materiales. Además, para esta corriente las identidades estatales no se construyen, son fijas, dado que los estados no mudan su ‘carácter’, es decir, ellos son siempre egoístas y buscan obtener una posición ventajosa en el sistema internacional. La identidad y los intereses entonces son otorgados al estado de manera exógena y por lo tanto los intereses nacionales son siempre “defendidos en lugar de ser definidos” (Katzenstein, 1996). Para el neoliberalismo institucional las identidades y los intereses, de este modo, son un dato anterior a la cooperación y no se ven alterados por ésta y afirma, a la par que el realismo, que las identidades y los intereses vienen dados exógenamente, y eso representa probablemente la mayor debilidad según la visión constructivista. Como venimos afirmando, la ontología del realismo es esencialmente material, la del liberalismo es institucional y la del constructivismo es social. Esto significa que lo que mueve a los estados a actuar puede ser respectivamente el poder económico y militar, las instituciones y normas o la cultura.

¿Qué representan las identidades para el constructivismo?

Wendt afirma que en una identidad tienen que estar presentes dos tipos de ideas: las poseídas por el “sí”, por sí mismo, y las poseídas por los demás, y eso porque las identidades están constituidas por dos tipos de estructuras: las internas y las externas. El carácter de esta relación interno-externo varía en cada caso y existen muchos tipos de

---

<sup>65</sup> El realismo estructural se basa en una visión material del orden internacional que arroja luz sobre la acumulación relativa de capacidades y define el sistema en términos de estados y las dinámicas en términos de conflicto. En este caso, los estados pueden ser rivales o enemigos, pero bajo ninguna circunstancia amigos, y su conducta externa se explica solamente por su posición en la estructura del sistema internacional, que es anárquica.

<sup>66</sup> Con el paso del tiempo el realismo ha intentado introducir algunas variables sociales y elementos domésticos y por eso se ha generado un debate entre el realismo estructural, de carácter defensivo y el ofensivo. Para este último el entorno internacional motiva a los estados a privilegiar la búsqueda de influencia y a maximizar sus capacidades materiales. Así, su análisis de la política exterior comienza con el choque entre estados a favor, o en contra, del status quo.

<sup>67</sup> Por su parte, el realismo neo-clásico combina variables domésticas y variables internacionales. El punto distintivo para este paradigma está en las capacidades materiales de los estados, que son las que configuran la política exterior, aunque las decisiones siempre las toman agentes con distintas percepciones acerca de la situación y, por lo tanto, no existe una dirección directa y lineal entre capacidades y conducta externa. Además, quienes toman las decisiones tienen que tener en cuenta también factores como los recursos disponibles y la relación con la sociedad en general, por lo que deja un espacio para tratar la identidad.

identidades de los actores de las relaciones internacionales. Wendt propone cuatro tipos de identidades: personal; de tipo; de rol; y colectiva. Independientemente de esta clasificación lo que nos interesa aquí es que las identidades se refieren a quiénes son los actores, mientras que los intereses, que analizaremos en el siguiente apartado, se refieren a lo que los actores quieren y ayudan a explicar el comportamiento de éstos.

Siguiendo lo explicado en el apartado precedente, afirmamos que los estados son aún los actores principales que regulan la violencia en el sistema, influyendo en el comportamiento de los otros actores, pero no son los únicos. La globalización ha dado evidencia a muchos más actores que participan en el sistema internacional aunque el cambio sistémico, en última instancia, se realiza por medio de los estados (Wendt, 1999: 20). Wendt aclara en su libro que su teoría, a la par que la de Waltz, tiene como objeto el análisis de la política internacional y no la política exterior -las teorías de política exterior tienen como objeto de análisis el comportamiento de los estados individuales- (Ibíd.: 230). Ya que el estudio de Wendt centra su atención sobre el sistema internacional y no en la formación de la identidad de los estados, y esta formación está influenciada también por los factores internos que no entran en su estudio, no profundiza en este elemento<sup>68</sup>.

Hay que tener en cuenta que para el constructivismo, las instituciones internacionales pueden transformar las identidades y los intereses estatales, ya que estos no son fijos, a diferencia de lo que consideraba la escuela realista, que sostenía que los regímenes políticos no pueden cambiar las identidades ni los intereses ya que estos últimos se consideran como dados.

“Puede que las identidades se conformen de acuerdo a intereses (...) pero esos mismos intereses presuponen aún más profundas identidades” (Ibíd.: 231). Como afirma Wendt, uno de los principios fundamentales del social constructivismo es que así como las personas se relacionan con los objetos y con otros actores, según el significado que

---

<sup>68</sup> Aquí es necesario abrir un breve paréntesis y distinguir entre las teorías sistémicas que explican la política internacional haciendo referencia a la estructura del sistema internacional (Waltz) y las teorías reduccionistas que explican los mismos fenómenos a través de las propiedades y las interacciones de los actores, es decir, los estados. Wendt, a la par que Waltz, se propone formular una teoría sistémica y no reduccionista de la política internacional, pero él subraya que es imposible que las estructuras tengan efectos fuera de las interacciones de los actores. Waltz en el fondo es un individualista y compara los estados a las empresas y el sistema internacional a un mercado donde los estados compiten. “Los sistemas político-internacionales, como los mercados económicos, son en origen individualista, están generados de forma espontánea e intencional” (Waltz, 1982). Eso lleva a que el neorrealismo no se interesa por el proceso de construcción de los estados y todo está basado en el materialismo ya que la estructura del sistema internacional viene definida como distribución de las capacidades materiales en una condición de anarquía.

cada uno tiene para ellos, de la misma forma los Estados actúan de diferentes maneras si se relacionan con sus amigos o sus enemigos. La distribución del poder, el elemento material, puede que afecte siempre a los cálculos de los estados, pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas, y depende también de la ‘distribución del conocimiento’ que da forma a sus concepciones de sí mismo y del otro. Ese aspecto es de vital importancia si se consideran las relaciones entre Brasil y sus vecinos regionales y sus relaciones con los países de África, tema que será tratado en el capítulo quinto del presente trabajo.

Son los significados colectivos los que conforman las estructuras que caracterizan nuestras acciones (Wendt, 1992). Para Wendt y los constructivistas en general los intereses están en la base de las identidades, los actores no tienen una agenda de intereses que lleven consigo independientemente del contexto social en el que estén, porque los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones<sup>69</sup>. Además, las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras, ya que el proceso de socialización en el que se produce la identidad es un proceso cognitivo, no simplemente conductual. Al concebirlas así, las relaciones pueden ser cooperativas o conflictivas, estas reglas o instituciones, aún diferentes, son el producto de una definición intersubjetiva. En el sistema de seguridad cooperativo, por ejemplo, los Estados se identifican positivamente entre ellos y así la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos. El grado de identificación entonces dependerá del grado del ‘yo’ colectivo.

Siguiendo a Wendt, si despojamos a este ‘yo’ de las propiedades que presuponen interacción con los otros, nos quedan dos elementos: el substrato material, que en el caso de los estados es el aparato institucional de gobierno; y el instinto de supervivencia, que no significa necesariamente egoísmo, ya que teóricamente la supervivencia depende del contexto social, puesto que para el social constructivismo el significado en torno al cual se organiza la acción surge de la interacción. Es mediante la interacción recíproca que se crean y representan las estructuras sociales relativamente duraderas con las que se definen las identidades y los intereses, y, además, estas identidades e intereses se forman mediante significados colectivos que están continuamente en cambio. Entonces, lejos de

---

<sup>69</sup> Los intereses de Brasil dependen de las voluntades de los políticos pero al mismo tiempo de la percepción de éstos en relación a eventos exógenos. Por eso no son fijos, sino que contruidos, como afirma Wendt, y en el mismo periodo de gobierno, por ejemplo de Lula (2003-2010) se pueden tener intereses diferentes como consecuencia de presenciar momentos diversos a nivel internacional.

estar dado exógenamente, el conocimiento intersubjetivo que constituye identidades e intereses competitivos se construye cada día mediante procesos de formación de la voluntad social. Eso es lo que los estados han hecho de ellos mismos. Hay un punto importante que Wendt también analiza, que las grandes potencias y en general los estados con mayores medios materiales son los que más tiempo tardan en aprender: que el reconocimiento colectivo es el punto clave de la seguridad; mientras las pequeñas potencias aprenden más rápidamente ya que no pueden permitirse el lujo de confiar solamente en sus medios nacionales.

Lo que hacemos en este trabajo de investigación es utilizar el social constructivismo en la medida en que puede ayudarnos en la interpretación y en el cuestionamiento de las razones que mueven a los estados a cooperar en el sistema internacional y las identidades nos aparecen como una herramienta indispensable en esta búsqueda<sup>70</sup>. Las identidades, según la visión de Wendt, se desarrollan por medio de dos procesos principales, la selección natural y la selección cultural, esta última se considera como un mecanismo de imitación y aprendizaje social. Así, en esta tesis lo que pretendemos averiguar es cómo las identidades políticas brasileñas influyeron en la política exterior de los gobiernos de Lula da Silva para ayudarnos a explicar sus objetivos y las acciones llevadas a cabo. Para ello tenemos que identificar cuáles son las identidades ‘constantes’ de Brasil (entendido como país en su totalidad) y cuáles son las que han sido redefinidas en el periodo analizado. No se puede afirmar que toda la política exterior de Brasil descansa en una representación única de la identidad. Esto sería erróneo porque nos llevaría a pensar que una única construcción específica de la identidad produce la misma política exterior o que una política exterior supondría la misma construcción de identidad (Hansen, 2012) así que caeríamos en la trampa de llegar a considerar las elecciones de política exterior, en el caso específico las motivaciones que llevan Brasil a cooperar, partiendo de un punto fijo, de unas identidades dadas exógenamente e inmutables. La identidad cambia, evoluciona, se reconstruye, por ese motivo en esta tesis consideramos que para comprender la identidad es importante tener en cuenta también los discursos políticos, sobre todo porque la política exterior se expresa en gran medida a través del lenguaje de la diplomacia. Esta tesis no opta por un análisis

---

<sup>70</sup> Hemos optado por no analizar los presupuestos y las ideas de Wendt sobre la anarquía y la autoayuda etc., porque se alejan demasiado del objeto de estudio y tampoco se ha optado por una comparación de teorías, aunque Wendt en muchas ocasiones establece comparaciones entre el social constructivismo, con el racionalismo o el neorrealismo de Waltz, para llegar a mostrar cuanto se diferencian las dos ‘teorías’.

sincrónico dado que el objeto de estudio no es la reconstrucción de los patrones de identidad presentes en el discurso de la política exterior a lo largo de la historia de Brasil, sino que hemos optado por el análisis diacrónico que consiste en establecer las relaciones entre el discurso de identidad y las acciones internacionales llevadas a cabo.

Para Wendt hasta las configuraciones sociales no son ‘objetivas’, ni ‘subjetivas’ (como los sueños), sino que se trata de ‘construcciones intersubjetivas’. Esto quiere decir que las estructuras sociales se crean a través de las interacciones sociales recíprocas entre estados, y es sobre la base de éstas que se definen los intereses y las identidades. La vida cotidiana de la política internacional es un proceso continuo en el cual los estados definen su propia identidad en la relación con los otros, clasificándolos en contra-identidad y comportándose en consecuencia. Puede ser difícil cambiar la identidad, pero éstas no están esculpidas en la roca y, a veces, representan las únicas variables sobre las que los actores pueden maniobrar (Wendt, 1999: 36).

### **2.3.2 Intereses**

En términos generales se puede definir el interés nacional como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un estado en el área política, económica, social y cultural. El interés nacional presupone que toda diferencia interna debe ser trascendida para hacer frente a los desafíos que se supone afectan a todo el país, lo cual requiere una respuesta de toda la sociedad. Antes de proseguir hay que decir que existen unos intereses que son considerados ‘vitales’, es decir, unos intereses que afectan, desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, a aquellos asuntos en el ámbito de las relaciones exteriores ligadas con la supervivencia o la seguridad de la nación.

Durante el siglo XX el concepto de interés nacional recibió la atención de diversas teorías de las RRII, debatiendo fundamentalmente si los intereses nacionales son permanentes e inmutables o varían con el cambio de escenarios internos o externos. Considerando el concepto de interés en las distintas teorías de las relaciones internacionales, el realismo político identifica el poder como capacidad militar y el interés nacional como deseo egoísta de poder, seguridad o riqueza. Para Morgenthau, el interés nacional es como una brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los estados. Para este autor el interés nacional solo puede definirse en términos de supervivencia y poder, ya que considera la política internacional y toda la

política como una “lucha por el poder” (Morgenthau, 1986)<sup>71</sup> (pensemos también en la afirmación de Aron R, según el cual “la política exterior es una política de poder”). Entonces, de acuerdo con los principios de esta teoría, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal la definición, protección, promoción y defensa de los intereses nacionales en un escenario de anarquía, en el cual los Estados dependen sólo de ellos, para garantizar su seguridad. Como ya hemos señalado, para el realismo los estados se comportan de forma egoísta, preocupándose solo por los propios intereses. De forma tajante se puede afirmar que uno de los elementos principales que utiliza el realismo para analizar la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. La razón de estado resulta así de una ecuación entre el poder y la moral a partir de las necesidades impuestas tanto por el ambiente doméstico como por el entorno: nace de la “consideración de lo que es adecuado, útil y beneficioso (para el Estado); de lo que el Estado necesita hacer para alcanzar el punto máximo de su existencia” (Meinecke, 1965: 5). En palabras de George F. Kennan: "el gobierno es un agente, no un patrón. Su obligación primordial es respetar los intereses de la sociedad nacional que representa y no el respecto de los impulsos morales que los elementos individuales de dicha sociedad puedan experimentar" (Dougherty y Pfaltzgraff, 1990: 112).

El liberalismo, al contrario, considera como principal interés nacional de los Estados la consecución de la paz y la armonía dentro de las naciones, como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común. La nación, entendida como un agrupamiento de individuos con características comunes, es la que determina el interés de Estado pero, cuando se trata de estados, se puede pensar en muchísimas situaciones en las cuales lo que es deseado por la población o por el gobernante no corresponde con lo que se percibe como el interés de la nación (Kratowil, 1989).

El constructivismo considera el interés nacional como el resultado de ideas compartidas, de identidad nacional y prácticas normativas. No es, entonces, un concepto estático, sino que los intereses nacionales de los estados se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social. Lo que resulta interesante resaltar es que para el constructivismo los intereses de los estados no están dados externamente en un entorno de anarquía, sino que son el resultado de un proceso de construcción

---

<sup>71</sup> Según Morgenthau los estados al actuar con las demás naciones en el sistema internacional tienden a adoptar el deseo por poder que caracteriza a la naturaleza humana e insisten en la autonomía del entorno político analizando las relaciones internacionales en términos de intereses, definidos como poder.

internacional de identidad. Lo que aleja a los constructivistas de los realistas no es que el poder y los intereses no existan, sino que los intereses nacionales no tienen solamente una base material, y que ésta es una construcción social y lo que cuenta es cómo se concibe la definición de los intereses. Si los intereses son ideas, entonces el modelo causal ‘ideas vs. intereses’ es incompleto, aunque hay que aclarar que no todas las ideas son intereses. Entre los diferentes tipos de ideas hay algunas que constituyen los intereses y la capacidad explicativa de tales ideas no puede ser equiparada a los intereses como si fuera una variable causal concurrente (Wendt, 1999: 159). Aquí está la explicación del uso de esta teoría para este trabajo, es decir, que el constructivismo, de la forma que lo hemos descrito hasta ahora, nos ayuda a arrojar luz sobre la relación entre las ideas y los intereses en la política exterior brasileña. El punto clave de la teoría de Wendt es que los intereses suceden a las identidades porque un actor no puede saber lo que quiere hasta que no sepa antes quién es. El concepto de conexión entre identidades e intereses podría ser resumido de la siguiente forma: sin los intereses las identidades no tienen fuerza motivacional y sin las identidades los intereses no tendrían dirección (Ibíd.: 314).

La teoría social distingue dos tipos de intereses: los objetivos, que son necesidades que tienen que ser satisfechas para que una identidad pueda ser reproducida; y los subjetivos, que se refieren al medio por el cual satisfacer las necesidades de la propia identidad. Los estados son actores cuyo comportamiento está motivado por una variedad de intereses radicados en las identidades de persona, de tipo, de rol y colectivas. Por eso es necesario centrar la atención en el concepto de interés nacional. Wendt añade un interés nacional más a los identificados por George y Keohane<sup>72</sup>, que consideran como elementos básicos la supervivencia física, la autonomía y el bienestar, es decir, la autoestima colectiva. Ese último interés se refiere a una percepción positiva por parte de los otros actores que lleva a una auto-affirmación. En este caso vamos a evaluar solamente las autos percepciones positivas, porque esas tienden a emerger del respeto recíproco y de la cooperación.

En líneas generales, la protección y la defensa del interés nacional requieren de un complejo proceso que incluye entre sus fases principales las siguientes: definición del concepto; identificación de prioridades; y diseño y planificación de políticas destinadas a satisfacer los objetivos propuestos e implementación de estos planes. Se trata de un

---

<sup>72</sup> Estos autores además consideran que las ideas influyen como factor adicional a la hora de configurar los intereses.



proceso secuencial y continuo de planificación y toma de decisiones. Un aspecto de vital importancia para no equivocarse en las percepciones del otro es justamente percibir adecuadamente el entorno, las necesidades nacionales y los intereses de los demás para tomar las mejores decisiones posibles para la defensa y consecución de los intereses propios.

Hay que tener en cuenta que los eventos exógenos, como el 11-S, pueden cambiar notablemente la percepción, las ideas y los comportamientos de los estados. A diferencia de los neorrealistas, los constructivistas “no se hacen suposiciones acerca de los intereses de los estados, sino que se estudia cómo los intereses surgen y cambian, moldeados por los procesos de interacción. Se es lo que se es (se tiene una identidad “x”) por la forma en que se interactúa con los demás y por la forma de concebirse a sí mismo dentro de la interacción” (Guáqueta, en Carvajal H., 2009). Los intereses, entonces, no pueden estar dados *a priori* sin estar socialmente contruidos, porque eso significaría que las personas han nacido con los intereses que tienen o que los hayan definido de forma totalmente aislada del entorno social. Wendt considera que el proceso por medio del cual los intereses se forman también es la socialización (Wendt, 1999: 233).

Plantea Wendt que las instituciones pueden ser de carácter “cooperativo” o “conflictivo”, y esta precisión es fundamental en tanto que se suele pensar en las instituciones como ligadas exclusivamente a la cooperación. Por ello, la “auto-ayuda”, que según el neorrealismo es el comportamiento que caracteriza a los estados en el escenario internacional, puede considerarse como una institución que tiene lugar bajo una estructura de anarquía, que sería la forma de organización, o desorganización, del sistema internacional según Waltz.

Todo esto nos lleva a que para el constructivismo ideas e intereses, o ideas y poder, no están contrapuestos sino que están integrados en una determinada estructura de rol: con ciertos intereses se persiguen ciertos valores, y lo contrario. Los estados cuando actúan asumen un rol y con esto aceptan unos ciertos valores e intereses que son parte de aquella posición sistémica. Las ideas, como parte de las estructura de rol que determinan identidades e intereses, tienen sobre todo una función constitutiva y secundariamente casual. En la óptica del constructivismo cada estructura social es sobre todo cultura, o sea, sobre todo distribución de las ideas, de la cual depende una distribución de los intereses.

### 2.3.3 Ideas

Wendt ha definido su perspectiva como un enfoque “ideal- estructural<sup>73</sup>”. Con el término ideal Wendt entiende que “las estructuras de asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas antes que por fuerzas materiales” (Wendt, 1999:1). Por su parte, el término estructural significa que “los intereses y las identidades de los actores están contruidos por estas ideas compartidas antes que por su naturaleza” (Ibíd.).

A grandes rasgos se puede decir que las ideas son “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993: 3). Estas creencias pueden ser privadas o colectivas, en la medida en que pueden obedecer a procesos cognitivos de un actor en particular o de varios, respectivamente. Las ideas que interesan y que permiten conjugar al agente y la estructura, así como superponerlas a través de los diferentes niveles de análisis, son las colectivas, en la medida en que se comparten entre los diferentes actores y, así mismo, permiten entender resultados más allá de sus decisiones individuales. En conjunto, las ideas pueden ser comprendidas en tres categorías relacionadas, pero analíticamente distintas (Ibíd.): las ideas son cosmovisiones, en la medida en que proporcionan un entendimiento general de las estructuras en las que están inmersos los actores; las ideas también pueden ser normativas porque tienen como base los principios que permiten separar lo justo de lo injusto, lo bueno de lo malo; por último, las ideas son creencias de causalidad que vinculan una acción en concreto con un resultado esperado. Se puede retomar una vieja concepción de Carr que se refería a las ideas como lazos sociales transnacionales mediante los cuales los seres humanos cooperarían en pro de construir una paz duradera, ya que las ideas vienen a ser las que determinan los intereses, las percepciones y las identidades, que son cambiantes para cada uno de los actores del sistema (Carr, 1937).

A grandes rasgos hay que decir que dentro de las relaciones internacionales el reflectivismo<sup>74</sup> hace hincapié en la importancia del papel de las ideas a la hora, no solo de

---

<sup>73</sup> Por lo que concierne el elemento estructural, Wendt define el constructivismo como "una teoría estructural del sistema internacional ya que: los Estados son los principales unidades de el análisis de la teoría política internacional; las estructuras clave en el sistema de estados son intersubjetiva , en lugar de material; y las identidades y los intereses del Estado son una parte importante construido por estas estructuras sociales, en lugar de determinado exógenamente al sistema de la naturaleza humana o a la política interna" (Wendt, 1994: 385).

<sup>74</sup> Nos parece oportuno escribir aquí una pequeña definición del reflectivismo ya que no lo hemos hecho anteriormente en este trabajo. Se considera que esta corriente (también denominada post-positivista) no

comprender la realidad internacional, sino de transformarla. Toda la corriente reflectivista centra su atención en ideas y valores intersubjetivos que pueden generar un cambio social internacional. A diferencia del neorrealismo, en donde sus respuestas son a partir de los resultados (Keohane, 1941: 6), Alexander Wendt parte de las ideas tomándolas como un punto de partida que genera un análisis epistemológico diferente. Esta epistemología<sup>75</sup> se basa en el proceso de interacción simbólica.

Para los constructivistas la relación entre normas, ideas, conocimiento, valores e instituciones tiene que ser reinterpretado según un esquema capaz de respetar, sobre todo, su complejidad real. La función de las ideas en la política internacional tiene que ser evaluada más allá de la tradicional dicotomía del ser y el deber ser, y enfocarla con una aproximación inspirada en la sociología del conocimiento, que tiene como propósito la enucleación de las relaciones positivas entre las comunidades políticas independientes. Analizando el papel de las ideas hay que nombrar de nuevo los dos principios fundamentales del constructivismo, que resumimos de la siguiente manera: las estructuras de las asociaciones humanas son esencialmente determinadas por ideas compartidas, más que por fuerzas materiales; las identidades y los intereses de los actores están constituidos por esas ideas, en lugar de estar dados por la naturaleza. De ahí que Wendt considere el constructivismo como una especie de ‘idealismo estructural’.

El origen del interés por las ideas se puede situar, en los trabajos de Snyder, Bruck y Sapin en los años cincuenta (*Decision-making as an Approach to the study of international politics*) donde analizaron el rol de los sistemas de creencias y de las percepciones en la toma de decisiones en política exterior, pero ese interés se profundizó en los años ochenta. Wendt afirma que el debate sobre la importancia relativa de las fuerzas materiales y de las ideas en la vida social es bien conocido en las relaciones internacionales tanto que los teóricos sociales se dividen entre dos visiones fundamentales, la materialista y la idealista. Ambas reconocen una función a las ideas, pero discrepan en relación a sus efectos. Como ya se ha mencionado, los materialistas sostienen que los elementos basales de la sociedad son la naturaleza y la organización de

---

permite la separación entre sujeto y objeto del estudio de las RRII y pretende desenmascarar los valores que presentan los expositores de las ideas: "La teoría siempre está al servicio de una cosa" (R. Cox). Se cree que la reflexión del autor genera la realidad. Dentro de las aproximaciones reflectivistas, se pueden distinguir: la Teoría crítica (aplicación de los principios de la escuela de Frankfurt), los estudios de género/ feministas, postmodernistas (nihilismo, concepción de la relatividad del conocimiento) y constructivistas (teorías sociales como constructo del hombre).

<sup>75</sup> Por epistemología se entienden los métodos, es decir el cómo se adquiere el conocimiento.

las fuerzas materiales; mientras que los idealistas sostienen que el elemento fundamental de la sociedad es la estructura de la conciencia social. Aunque no hay que negar el papel de las fuerzas materiales, la tesis idealista reserva un rol de segundo nivel para ellas. Por ejemplo, la polaridad material del sistema internacional es importante, pero lo que importa para que haya una puesta en práctica de las ‘ideas compartidas’ es si los polos son amigos o enemigos (Wendt, 1999: 39). El tema central es que el significado del poder y el contenido de los intereses está en función de las ideas y de ahí que el factor más importante de la política internacional es la distribución de las ideas en el sistema (Ibíd.: 135). El idealismo no considera que el poder y los intereses carezcan de relevancia, pero sí que sus significados y efectos dependen de las ideas de los actores. Una lectura profunda de los textos de Wendt ayuda a comprender que para este autor no existen ideas y nada más, sino que las fuerzas materiales ‘elementales’, como las necesidades biológicas, las manufacturas tecnológicas, el ambiente físico, etc. tienen una fuerza causal intrínseca. Para él las fuerzas materiales tienen efectos independientes sobre la vida política internacional, por lo menos, de tres maneras. En primer lugar, a través de la desigual distribución de las capacidades materiales de los actores, que provoca la mayor posibilidad y probabilidad de algunos resultados. Los estados débiles a nivel militar difícilmente lograrán conquistar solos y sin ningún tipo de ayuda, a los estados más potentes. En segundo lugar, a través de la tecnología, que tiene efectos análogos, aunque algunos sostienen que la tecnología no es una capacidad material bruta, ya que deriva de la creación de los actores dotados de intencionalidad y refleja el saber tecnológico (ideas) de un determinado momento histórico (Ibíd.: 154). En tercer y último lugar a través de la geografía y los recursos naturales ya que la naturaleza hay que tenerla en cuenta. Las fuerzas materiales brutas pueden tener efectos independientes definiendo los límites externos para que sea posible una actividad y esos efectos interaccionan con la cultura y los intereses para llevar la acción y los sistemas sociales hacia algunas direcciones más que a otras. Es por esta causa que las interacciones de las ideas con las fuerzas materiales tienen los efectos que tienen y representan una interacción recíproca entre los contenidos culturales y los efectos materiales.

Según Waltz, haciendo una analogía con los mercados, en los que al evaluar la estructura de un mercado lo que más importa es el número y el tamaño de las empresas, en la política internacional lo que importa es solamente el número y el poder de los estados. Eso da a la teoría de la estructura de Waltz una base de materialismo evidente y

además se aleja de la corriente posmodernista, que se caracteriza por una ausencia casi total del debate sobre las fuerzas materiales como vínculos independientes a la acción del Estado.

Como conclusión de este apartado podemos decir que el significado de la distribución del poder en la política internacional está constituido en una parte importante por la distribución de los intereses, y el contenido de esos está a su vez constituido por las ideas. Poder e intereses tienen los efectos que tienen en virtud de las ideas que los constituyen. Las explicaciones del poder y los intereses presuponen las ideas. El constructivismo permite considerar que la formación de las identidades y de los intereses están condicionados tanto por las formaciones discursivas, por la distribución de las ideas en el sistema, como por las fuerzas materiales y, por tanto, no de la nada.

Tenemos que considerar que la estructura de cualquier sistema social contiene tres elementos: condiciones materiales, intereses e ideas. Sin las ideas no existirían los intereses, sin los intereses no existirían las condiciones materiales significativas y sin las condiciones materiales no sería posible ninguna realidad (Ibíd.: 191). A modo de conclusión se puede afirmar que el sistema internacional visto por los constructivistas se basa en un conjunto de ideas, las cuales dan origen al tiempo que regulan las interacciones entre los diversos agentes que lo componen.

Por todo esto, los factores ideacionales también influyen en la posición y en el rol que un actor como Brasil asume en el escenario internacional. Se entienden por “factores ideacionales” las ideas, los valores y las normas, la identidad y las percepciones que construyen, transforman y afirman el rol de un actor en el sistema internacional de forma intersubjetiva, i.e., a través de la relación que se establece con los otros actores (Risse en Held y Mc-Grew, 2007: 130).

La explicación de la cooperación brasileña y su política exterior las plantearemos reconduciéndolas al constructivismo que hemos expuesto hasta ahora, pero al mismo tiempo, no serán fiel aplicación de él, ya que como afirma Cervo, las teorías deberían ser tomadas con sentido crítico por dos razones: porque son epistemológicamente insuficientes y porque fundan decisiones que vehiculan intereses, valores y visiones del mundo y capacidades de quienes las conciben, siempre en beneficio propio (Cervo, 2008: 63). Además, ningún enfoque teórico del estudio de las relaciones internacionales carece de críticos, así que a pesar de todas las fallas que pueda tener el constructivismo

igualmente hemos elegido esta corriente porque se adapta mejor a nuestro objetivo. Representa una ‘teoría’ flexible, que nos permite leer varios acontecimientos tomando en cuenta, no solamente los hechos en sí mismos, sino analizar también las perspectivas de los actores en relación a aquellos eventos ya que las percepciones pueden ser diferentes en diversos momentos frente a un mismo acontecimiento “objetivo”. Por ejemplo en relación a la cooperación que Brasil otorga a Haití (asistencia humanitaria en términos precisos) en 2010 deberíamos pensar que todos los países fueron motivados por las mismas razones (es decir, la necesidad de ayudar Haití después del terremoto en sí mismo) pero detrás de esto, en el caso de Brasil, hay también una motivación de política exterior y de afirmación de ‘liderazgo’.



## **CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL**

### **3.1. BRASIL Y SUS RELACIONES EN EL CONTEXTO GLOBAL, BIRREGIONAL Y REGIONAL (2003-2010)**

Los cambios a nivel mundial, debidos en gran parte a la disolución de la URSS no han afectado solamente a aquella parte de mundo que estaba involucrada totalmente en el conflicto de la Guerra Fría y, al mismo tiempo, no se reflejaron solamente en nuevos equilibrios del poder mundial sino que se reflejaron también en el sistema de cooperación. Es necesario hacer una introducción sobre la inserción brasileña en el sistema internacional durante aquel periodo para luego delimitar el análisis considerando la CSS en el marco temporal de los dos gobiernos de Lula, que es importante en el estudio de esta tesis.

De esta premisa se deduce que tampoco América Latina es ajena a los cambios de la distribución de poder que han caracterizado al sistema internacional. En ese contexto, la región experimentó un aumento de su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance que buscan ampliar los márgenes de autonomía de la región (Sanahuja, 2013a: 51).

A partir de los años 90 del siglo XX la inserción internacional de Brasil se caracteriza por dos conceptos, el multilateralismo y el universalismo selectivo. Éstos se refieren a la necesidad de realizar aproximaciones específicas que permitan alcanzar objetivos comunes con potencias regionales semejantes. Es durante este periodo que Brasil empieza a concentrar de nuevo su atención en la región sudamericana y la conducta internacional de Brasil asume la siguiente forma: el país se esfuerza por solucionar de forma pacífica las controversias; respeta las líneas bases del derecho internacional y sigue afirmando entre sus principios básicos el principio de no intervención, principio que más tarde vendrá substituido por el de no indiferencia (aspecto que será explicado más adecuadamente en el caso de Haití presentado en el cuarto capítulo).

El paradigma de la política exterior durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ha sido definido y resumido con la expresión “autonomía<sup>76</sup> a través de la

---

<sup>76</sup> La autonomía es sin lugar a dudas el aspecto más sobresaliente en la idea de continuidad de la política exterior brasileña (Saraiva, 2012). Brasil ha sido el país de América Latina donde la “lógica de la



integración” (ideada por Celso Amorim), es decir, lo caracterizaba la adhesión a la idea liberal según la cual la apertura de la economía del país proporcionaría un crecimiento de la producción articulado con los mercados externos originando una inserción competitiva en la economía internacional. La orientación de esta política exterior condujo a la formación de alineamientos variables, es decir, alineamientos que se constituían en base a los varios temas tratados. Se ha de esperar al segundo mandato de su gobierno para ver cómo la idea de una integración más amplia, que tuviese como base América del Sur, tomaría más fuerza. Esa directriz tuvo una dimensión práctica muy importante en la agenda diplomática sudamericana ya que el Mercosur pasó a ser el núcleo de esta estrategia.

A nivel de política exterior, en los dos mandatos de FHC y de su primer canciller, Luiz Felipe Lampreia<sup>77</sup>, se intentó dar continuidad y coherencia a la acción externa de Brasil aunque en el interior de Itamaraty aquello representó un periodo muy inestable ya que entre el 1990 y el 1995 cinco personas ocuparon el cargo de ministros de relaciones exteriores (Cervo, 2002:5). De la lectura de la historia política de Brasil se infiere que Cardoso mantuvo algunas de las líneas de política de Itamar Franco porque al mismo tiempo que intensificaba la búsqueda de reconocimiento internacional de Brasil como potencia, declaraba la aspiración de liderazgo político en el ámbito sudamericano concentrando la atención en la dimensión comercial como la forma predominante de inserción internacional. Además fue Cardoso el encargado de relanzar la idea de participar y conseguir un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Para resumir se puede decir que las principales líneas de política exterior de los años noventa que coincidieron con la presidencia de FHC fueron: mejorar las relaciones con EEUU; avanzar en la integración hemisférica a partir de la consolidación del

---

autonomía” como “gran estrategia de política externa” (Russell y Tokatlian, 2013) ha tenido mayor apego. La autonomía ha sido definida como “la capacidad y disposición del Estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencia ni constreñimientos externos” (Russell y Tokatlian, 2001). Durante el periodo en el cual la región fue considerada una ‘amenaza’, la autonomía fue buscada por la distancia, y las alianzas con las potencias extrarregionales fueron utilizadas para equilibrar los rivales regionales. Después, cuando Brasil comenzó a ver la región como una oportunidad, la autonomía fue redefinida en términos de participación (en organismos multilaterales) o integración (en bloques regionales), hasta llegar a interpretar la autonomía como diversificación en el gobierno de Lula (Malamud y Rodríguez, 2013: 172). Es decir, hasta los años noventa la política exterior brasileña se caracteriza por la “autonomía por la distancia”; en el post Guerra Fría, se distingue por la “autonomía por la participación”, hasta llegar a la “autonomía por diversificación” durante el gobierno de Lula.

<sup>77</sup> Durante su presidencia (1998-2003) se sucedieron dos Cancilleres: Luiz Felipe Lampreia hasta el 2000 seguido de Celso Lafer hasta el 2003. Lafer sostiene la idea que Brasil es una “potencia media de escala continental y relevancia regional” (Lafer, 2004: 74).

Mercosur (además de abandonar la creación del ALCSA); fortalecer la posición multilateralista de Brasil en las esferas económica y política; obtener un peso correspondiente a su poder e importancia en el proceso decisorio internacional y establecer relaciones más estrechas con la Unión Europea.

Después de situar a Brasil en el contexto histórico de los años 1990-2000 y leer su idea de política exterior por medio de las decisiones llevadas a cabo por FHC, para tener una panorámica más completa es hora de arrojar luz sobre el contexto internacional y las líneas de acción del gobierno de Lula. Hay que empezar diciendo que el ascenso de Brasil en el sistema internacional -que en los últimos periodos ha ganado cada vez más espacio en los estudios y la prensa internacional- no es un fenómeno repentino y aislado en la escena internacional ya que, como acabamos de ver, desde el gobierno de Cardoso y aún más con Lula el país ha avanzado en la profundización de su democracia, en la calidad institucional llevando a cabo un crecimiento de la inclusión social y con políticas públicas eficientes de combate a la pobreza y a la desigualdad (Ayllón, 2012: 190).

Brasil es un país que ha buscado y sigue buscando su inserción internacional, intentando hacer frente a sus problemas internos (en primer lugar la enorme disparidad social, ya que sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo) y al mismo tiempo quiere ser un ejemplo para los países menos desarrollados ya que ha conseguido sobresalir en algunos campos como la salud, la lucha contra el hambre etc. Brasil tiene, por un lado, problemas típicos de los países desarrollados causados por patrones y formas avanzadas de producción industrial, y por otro, problemas comunes a los países en desarrollo, fruto sobre todo de la pobreza. Brasil figura entre los estados que poseen varias identidades: es al mismo tiempo una economía en desarrollo (o mercado emergente), una potencia regional, y un actor global, sobre todo porque es miembro del grupo BRICS (Malamud y Rodríguez, 2013: 168). “Brasil tierra de contrastes, que muestra una realidad económica y social con patrones de primer mundo y, al mismo tiempo, patrones de tercer mundo” (Lafer en Valler Filho, 2007: 55). Esta formulación deriva, en parte, de autores que pensaron el Brasil en época de los años sesenta del siglo XX como Jacques Lambert que en 1976 escribió el libro *Os dois Brasis*, o pensemos aún en Edmar Bacha que en 1974 ganó gran notoriedad académica al escribir la fábula sobre *Belindia*, en la cual argumentaba que el gobierno militar de entonces estaba creando un país dividido entre los que vivían en condiciones similares a las de Bélgica, y aquellos que tenían un patrón de vida similar al de India. Aunque actualmente la situación

brasileña está mejorando notablemente hay que tener en consideración análisis como los que se acaban de mencionar ya que nos ayudan a entender el porqué de algunas decisiones ‘ambiguas’ tomadas en política exterior y la dificultad de Brasil de colocarse en el sistema internacional. Brasil es un país de Sur (en el sentido geográfico del término) pero al mismo tiempo su economía se está desarrollando con rapidez, se siente afín a los problemas de los países en desarrollo, pero lucha por sentarse en la mesa de los países más desarrollados con la idea de ‘democratizar’ el sistema mundial ya que parece injusto que éste siga reflejando un orden ya pasado de más de medio siglo, y aún, Brasil aspira a ser un *global player* pero no hay pleno consenso de que sea un *regional player*, además es un socio de la cooperación (como veremos más adelante Brasil rechaza el título de ‘donante’) pero sigue siendo receptor de AOD y a todo eso hay que añadirle que mantiene índices de violencia y niveles de pobreza muy altos. Solamente siendo conscientes de estas premisas es posible entender mejor las diferentes visiones del gobierno de Lula y las acciones de política exterior llevadas a cabo en el periodo analizado.

En el capítulo se analizará en primer lugar el ‘Brasil de Lula’, luego se explicará la variación de receptor a ‘socios de desarrollo’, y por último se nombrarán algunos de los actores que participan en la cooperación de Brasil.

### **3.2. BRASIL, LAS POTENCIAS EMERGENTES Y LA CSS**

El objetivo de este apartado es explicar la relación existente entre las potencias emergentes y la CSS y los elementos que diferencian esta cooperación de la más tradicional CNS.

El nuevo peso de los países en desarrollo en la economía mundial ha alterado la dinámica de las negociaciones mundiales. Mientras anteriormente los países en desarrollo sólo tenían un papel marginal en las negociaciones comerciales mundiales, ahora que sus manufacturas y mercados han adquirido una notable importancia no es posible lograr resultados con éxito sin tener en cuenta su posición, como por ejemplo lo demuestra la suspensión de la Ronda de Doha. Sobre todo, en respuesta a la actual crisis financiera mundial, los países en desarrollo han comenzado a exigir y a revestir un mayor papel en la gobernanza multilateral del sistema monetario y financiero internacional.

Hay que aclarar que, aunque sea cierto que la noción de países emergentes surgió en función principalmente de indicadores de desempeño económico (presencia en el

mercado internacional, aumento de la demanda interna y ritmos acelerados de crecimiento), tal noción se aplica en algunos casos a los estados que muestran haber subido varios niveles en relación a la influencia en tema de políticas y seguridad global. De esta forma se observa una reconfiguración de la etiqueta de “economías emergentes” por la de “poderes emergentes” (Hirst, 2012: 8).

Algunos de estos poderes emergentes han expresado la decisión de aumentar sus compromisos junto a los países en desarrollo, para mejorar las capacidades de provisión de bienes públicos para así atender las necesidades sociales en contextos carentes, es decir, para ofrecer ayuda humanitaria en situaciones de aumento de violencia y/o desastres naturales (Hirst, 2012: 7). En general, los nuevos actores están asumiendo un papel cada vez más importante en el escenario del financiamiento y de la cooperación internacional (Presidencia española de la UE, 2010: 10).

En otros tiempos, la ayuda fluía en una dirección, de los países centrales e industrializados hacia el mundo en desarrollo –una corriente limitada de ayuda del ‘Norte para el Sur’–. Sin embargo, hay cambios recientes en marcha, como la ayuda que se articula entre los países del Sur (Santos Filho, 2013:108). Esto, expresa un escenario de cooperación bastante más complejo y multifacético (Milani, 2012: 216).

Para entender mejor las instituciones internacionales de hoy deberíamos analizarlas teniendo en cuenta dos grandes tendencias como escenario de fondo. En primer lugar los actores emergentes como China, India, Brasil y África del Sur (entre otros) están alterando la distribución global del poder, poniendo en cuestión la legitimidad y la efectividad de los regímenes existentes. Al mismo tiempo se enfrentan desafíos cada vez más globales, como las transformaciones climáticas y la proliferación de armas nucleares, que no pueden ser resueltos por un grupo pequeño de potencias tradicionales. Ambas tendencias exigen que sean reconsiderados los viejos paradigmas y la creación de mecanismos innovadores (Stuenkel, 2012: 7). A pesar de expresar frecuentemente su insatisfacción con el actual orden mundial, las potencias emergentes no parecen tener aún ni el interés ni la capacidad de articular un nuevo conjunto de reglas y de normas que crearía un nuevo orden global (Ibíd.: 9). Como se puede notar, en realidad es difícil hablar de potencias emergentes como un concepto único porque en esta terminología pueden ser incluidos países cuyas políticas responden a valores e intereses muy diferentes.

La actitud de las potencias emergentes en el ajedrez del actual sistema internacional es complicada, ya que a veces se oponen a las reglas y normas liberales en vigor y en otras ocasiones las aceptan (Pu, 2012). Las potencias emergentes en primer lugar están intentando aumentar su voz y estatus dentro del orden internacional por medio del multilateralismo y de la diplomacia activa. En segundo lugar, están utilizando las instituciones internacionales para la proyección de su poder y continúan expandiendo su influencia en la definición de las normas para asuntos internacionales (Ibíd.).

Tales potencias ganaron terreno también porque el declive relativo, pero constante, de la única superpotencia, los Estados Unidos, desde el final de la Guerra Fría, dio lugar al tímido surgimiento de un mundo multipolar, moldeado por el advenimiento de los poderes en ascensión.

Como se consideraba en el anterior apartado, en el contexto de crisis de las economías del Norte, con su consecuente incidencia en sus presupuestos y prioridades de ayuda, esas potencias “emergentes” están jugando un papel cada vez más relevante, con lo que ello supone en términos de reconfiguración de relaciones, modelos, agendas y prácticas de cooperación. Se trata de países de renta media, que como en el caso de Brasil, pese a su proyección regional y global, mantienen en su interior grandes desigualdades, por lo que continúan siendo receptores de AOD, además de oferentes. Se sitúan así como países intermedios, especialmente atractivos para las prácticas de triangulación por sus experiencias exitosas en el campo de la CSS (Blanco; Bringel y Surasky, 2013: 25).

Se debe intentar no caer en una fácil trampa conceptual, es decir, considerar las ‘potencias emergentes’ según los mismos parámetros aplicados a las ‘tradicionales potencias’ e intentar encontrar similitudes y diferencias utilizando el mismo marco teórico conceptual sin tener en cuenta los cambios en el sistema internacional. La relevancia adquirida por la CSS en las políticas externas de los países emergentes es concomitante al rol que pasan a desempeñar en la agenda política económica internacional, particularmente en los procesos de reforma de la gobernanza global (Banco Mundial, FMI, OMC, G-20 financiero) y de reconfiguración de alianzas regionales y coaliciones inter-regionales (*SADC/Southern African Development Community*, *UNASUL/União das Nações Sul-Americanas*, Foro IBAS, grupo BRICS, *Shanghai Cooperation Organization*, etc) (Milani; Suyama y Lopes, 2013: 32-34).

Antes de ahondar en este asunto resulta importante esclarecer que en el ámbito de la cooperación internacional, una de las diferencias más evidente entre los donantes tradicionales y las potencias emergentes es que los donantes tradicionales tienen un parámetro claro de clasificación de su ayuda, definido en los términos del CAD/OCDE. Esto significa que, aunque los donantes tradicionales decidan sus proyectos de cooperación siguiendo sus bases nacionales, ellos tienen una dirección y un control preestablecido. Eso no existe para los nuevos ‘socios al desarrollo’ ya que no hay ninguna institución que los vincule y los obligue a reportar sus esfuerzos en la asistencia del desarrollo prestados a terceros países. Así, la contabilidad de la asistencia y los parámetros para el análisis de su efectividad se convierten en muy fluidos y difíciles de ser medidos.

Las economías emergentes han podido demostrar, sobre todo con la actual crisis económica, su influencia creciente en temas de cooperación internacional, así como en su capacidad de movilizar recursos, para ayudar a los países con menor desarrollo relativo y afianzar la CSS (Sagasti; Prada y Presidencia Española de la UE, 2010: 16).

Sin embargo, es preciso destacar que, a pesar de la influencia que van adquiriendo en el nuevo contexto del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo, los nuevos actores de la cooperación internacional, incluyendo a los donantes del sector privado y de la CSS, no se encuentran todavía en condición de suplir el papel de los donantes tradicionales en términos financieros (Ibíd.: 52).

La reconfiguración geopolítica y geoeconómica del mundo contemporáneo visibiliza la fuerza de los “países emergentes” en la renovación de la CSS, redefiniendo las relaciones, modelos y prácticas que regían la tradicional CNS (Blanco; Bringel y Surasky, 2013: 3). Al mismo tiempo, hay que llamar la atención sobre un posible riesgo, es decir que la participación de nuevos actores en la definición de agendas globales puede generar nuevas fracturas, en la medida en que gran parte de los países del Sur –los más empobrecidos- continúan estando excluidos de las estructuras de gobernanza global, lo que lleva al debate sobre la representatividad de los países emergentes respecto del conjunto de países del sur (Ibíd.: 4).

Sobre el recelo descrito anteriormente, que los países más pobres del sur en realidad siguen siendo excluidos de la gobernanza global, ha de preguntarse si se estaría presenciando una división “norte-sur” en el mismo sur global. En otras palabras, podría

llevarse a cabo una situación de un sur ‘rico’ contra un sur aún muy ‘pobre’. Eso es un peligro que hay que tener en cuenta en los análisis y estudios ya que las relaciones entre Brasil y China o Brasil y África no pueden ser consideradas de la misma forma que las relaciones entre Brasil y Haití o Brasil y Santo Tomé y Príncipe.

Poco se sabe, aún, sobre las prácticas de la CSS y sobre las conexiones y contradicciones entre estas prácticas y las motivaciones de los estados (las potencias emergentes) que las implementan (Milani; Suyama y Lopes, 2013: 5). Pero parece bastante lógico que una vez que la ayuda genera un procedimiento de recompensas mutuas entre los países en desarrollo, los intercambios entre ellos tienden a repetirse, a profundizarse y a ampliarse a lo largo del tiempo produciendo una verdadera situación de interdependencia, de la cual podrían resultar niveles más avanzados de cooperación, en el ámbito de lo que Keohane define como “coordinación de políticas” (Costa Leite, 2012: 30).

Por lo tanto, para entender mejor la decisión del gobierno de Lula de establecer como eje prioritario de su política exterior la creación de coaliciones y alianzas con otros países en desarrollo, su activa participación en iniciativas a favor del desarrollo y el protagonismo brasileño en la CSS hay que enmarcar estas realidades en un contexto más amplio, el de la transformación de las relaciones internacionales por el ascenso económico y político de los países emergentes (Ayllón, 2012: 195). No podemos considerar las acciones de política exterior de Brasil sin tener en cuenta el sistema internacional en el cual se encuentra el país y la percepción de Brasil respecto a este sistema.

El impacto de estos cambios en las estructuras del sistema internacional no se limita al ámbito económico y político. Los avances económicos y sociales de los emergentes y de otros países de renta media han generado y siguen generando oportunidades para la ampliación de los volúmenes y modalidades de cooperación como consecuencia de las responsabilidades que asumen en el desarrollo internacional, no limitadas al ofrecimiento de ayuda al incorporar otras dimensiones como el comercio Sur-Sur, las inversiones y los intercambios tecnológicos. Su repercusión se extiende al ámbito de la cooperación para el desarrollo y ha planteado un desafío a los donantes tradicionales y a los organismos multilaterales (Ibíd.). Y Ayllón sigue en su análisis sosteniendo que no se puede hablar de una crisis terminal del viejo sistema de ayuda, sino que sería más apropiado considerarlo como una reconfiguración que responde a los procesos

estructurales de desplazamiento y cambio de la riqueza que se registran en este siglo XXI. Transformaciones que tienen mucho que ver con el escenario de crisis del modelo de desarrollo de capitalismo financiero desregulado de los principales donantes de la OCDE y que ha producido una reducción de la AOD, e incluso la retirada o disminución de la misma en muchos países latinoamericanos (Ayllón, 2014: 95-96).

Para finalizar este apartado subrayamos que se están desarrollando unas prácticas interesantes entre varios países de similar nivel de desarrollo. Por ejemplo, recientemente, el foro de diálogo IBSA fundó el centro para la cooperación al desarrollo de IBSA en el contexto del programa del PNUD para la CSS.<sup>78</sup> Acciones como ésta, son las que nos muestran la cara visible de la transformación a nivel internacional y la capacidad de las potencias emergentes de organizarse por su cuenta mostrando el peso internacional que éstas empiezan a tener.

### **3.2.1. Brasil: de receptor a “socio de la cooperación”**

Como afirmamos en el segundo capítulo, las políticas de ayuda externa y la cooperación internacional para el desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra y también uno de los elementos históricos singulares del mismo (Ayllón, 2006). Sin embargo, el sistema tradicional de ayuda de cooperación internacional que ha caracterizado las relaciones Norte-Sur en la última mitad del siglo XX agotó la mayor parte de sus paradigmas y, debido a su rigidez ideológica, filosófica y operacional, no se ha sabido actualizar de forma diferente para responder a las nuevas realidades nacionales, regionales y globales. La decadencia del anterior modelo, si por un lado no ha llevado al surgimiento de otro modelo, por el otro ha provocado un debate estimulante sobre el futuro de la cooperación internacional” (Nogueira, 2003).

Este apartado de la tesis llama a colación una de las cuestiones epistemológicas más importantes: el concepto de “donantes emergentes” y el por qué Brasil, junto con la mayoría de las potencias emergentes, rechaza esta definición tan utilizada actualmente y prefiere la expresión “socio del desarrollo”. Brasil parece rechazar los conceptos de donantes y receptores, ya que afirma: “el gobierno brasileño entiende que la cooperación

---

<sup>78</sup> Tal fondo cuenta con el apoyo económico del PNUD y sigue llevando a cabo dos proyectos principales: uno de recogida de residuos en Puerto Príncipe (Haití) y otro de asistencia agrícola en Guinea-Bissau (De Sousa, 2008: 4).



para el desarrollo no se resume a la interacción entre donantes y receptores: entendemos (la cooperación) como un intercambio entre semejantes, con beneficios y responsabilidades mutuas” (ABC/MRE, IPEA: 2010, 7). Como afirmamos en el anterior capítulo y en los apartados precedentes, el país entiende la CSS como una acción institucional de oferta de bienes públicos provenientes de sus agencias y de organismos estatales y tal acción puede o no contar con la participación de las organizaciones civiles y entidades privadas, afirmándose como una acción desvinculada de intereses comerciales y de inversión directa en otros países (Hirst, 2012: 10) evitando así la reproducción de lógicas asimétricas de asistencia Norte-Sur. Al mismo tiempo el gobierno rechaza la categoría de “donante emergente” utilizado habitualmente por la literatura que aborda la CSS (Ibíd.: 15-16).

Brasil, como potencia emergente<sup>79</sup> que es, proyecta su identidad global como una voz para el mundo en desarrollo en importantes debates internacionales. Es este el contexto en el cual Brasil se niega a ser considerado un donante sino que se identifica como un ‘socio para el desarrollo’ (De Sousa, 2008: 1). El rechazo de este término deriva de la connotación negativa que le da Brasil porque en su percepción lo asocia a las prácticas llevadas a cabo por los países del Norte, evocando así los principios de la cooperación Norte-Sur que se basan en una relación vertical marcada por benevolencia, paternalismo y condicionalidad, etc. La expresión ‘socio al desarrollo’, por su parte, se asocia más a una idea de relación entre iguales donde ambas partes pueden ofrecer y recibir al mismo tiempo.

Es en este contexto en el que fue reforzado el significado del término CSS, ya que en la retórica de Lula se evitaba cualquier asimilación a las donaciones jerarquizadas y condicionada del grupo incluido en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE). Usando las expresiones de Itamaraty, Brasil tenía que ser “socio del desarrollo del Sur”, reforzando la idea de que iba a mantener relaciones horizontales y que refutaba los criterios de la AOD, como la condicionalidad política y económica, y las prácticas interesadas de los países del Norte, que asociarían la Cooperación para el Desarrollo a intereses lucrativos y a la ampliación de los lazos comerciales.

---

<sup>79</sup> Según Caballero “el mayor éxito de Brasil -además sus avances socioeconómicos- en los últimos años y lo que le ha valido el reconocimiento internacional es la construcción de su imagen como una potencia emergente benévola y susceptible de ser imitada por otros países en vía de desarrollo” (Caballero, 2012: 74).

La cuestión terminológica trae consigo implicaciones políticas no solamente para Brasil, sino para casi todos los países del Sur, quienes rechazan el término “nuevos donantes” o “donantes emergentes”, por varias razones. En primer lugar, no estamos en presencia de una nueva cooperación. En segundo lugar, el término donante emergente ha sido rechazado por los países del Sur “por haber sido empleado en el ámbito del CAD/OCDE donde ellos no tienen presencia ni influencia”, además este término se acuña en el marco de la nueva arquitectura de la ayuda y no todos los países del Sur se sienten identificados con las dinámicas que conllevan a esa nueva arquitectura ni con sus agendas (Ojeda, 2010: 101). Países como China, India; Venezuela, Sudáfrica etc., a pesar de actuar intensamente como prestadores de cooperación internacional para el desarrollo, no forman parte del CAD/OCDE y el término “nuevos donantes” es impreciso e incómodo, justo porque tiene como referencia la ayuda internacional del CAD/OCDE.

Son varios los autores, que por razones diferentes, no están de acuerdo con la expresión “nuevos donantes”. Por ejemplo, Manning argumenta que sería más apropiada la definición “donantes no-CAD” (*non DAC donors*) en lugar de “nuevos donantes” o “donantes emergentes”, ya que después de la Guerra Fría los países del CAD/OCDE fueron responsables aproximadamente del 95% de toda la ayuda internacional (Manning, 2006: 372), es decir, que sus flujos no pueden ser comparados. ¿De qué se habla cuando nos referimos a donantes “no-CAD”? Manning los divide en cuatro grupos distintos: miembros de la OCDE que no forman parte del CAD (Turquía, Corea, México y algunos países europeos); nuevos miembros de la Unión Europea que no forman parte del OCDE; países de Medio Oriente; y finalmente, donantes “no-CAD” que no entran en las anteriores categorías. En esta última clasificación está Brasil, además de China, India, Chile, Sudáfrica, Rusia, Malasia y Tailandia (Manning, 2006: 372). Resulta que el análisis de Manning en su totalidad es bastante negativo sobre las capacidades de los “donantes no-CAD” porque según él esos donantes no siguen las condiciones impuestas por la CAD y su ayuda puede desperdiciarse en inversiones improductivas e insustentables.<sup>80</sup> Esta imagen no tan positiva de la ‘nueva geografía de la ayuda’ es contrarrestada por otros estudios que afirman que los nuevos donantes y, en el caso específico, Brasil se pueden convertir en “un modelo para otros donantes emergentes” (Schlager, 2007), y, además, considerando la importancia que algunos donantes tradicionales como Japón o Alemania le reservan a Brasil para realizar la cooperación

---

<sup>80</sup> Tenemos que tener en cuenta que su estudio aparece antes de la crisis del 2008.

triangular es significativo el hecho de que el país, a la par que otros, tiene un potencial para provocar efectos multiplicadores.

### **3.2.2 La cooperación internacional brasileña**

Analizando más en detalle la práctica de la cooperación, en el caso de Brasil, la idea de la CSS estuvo presente en la política exterior del país de manera más o menos constante, aunque con diferentes grados de intensidad. De acuerdo con Soares Leite (2008), al mirar en retrospectiva la política exterior brasileña durante el siglo XX, pueden observarse tres períodos de gobiernos en los cuales la CSS tuvo un papel central en la estrategia de inserción internacional del país: durante la presidencia de Quadros y Goulart (31/01/1961 – 25/08-1961), durante Geisel (1974-1979) y por último durante la de Lula Da Silva (2003-2006). Resulta evidente que la cooperación internacional no es algo nuevo en las dinámicas de política exterior brasileña, pero es solamente a partir de Lula, que ésta toma un cariz diferente y pasa a ocupar un lugar privilegiado. Por esta razón dirigimos la atención en el periodo del gobierno de Lula propio porque es en aquella época que en Brasil la cooperación técnica internacional “acabó por ser incorporada a la política exterior del país como una de sus variantes permanentes, pasando a mover un gran número de entidades internas y externas” (Cervo, 1994: 37). Se nota la importancia de dicha cooperación porque la Constitución Federal del 1988 determina, en su artículo 4, que la República Federativa del Brasil “se rige, en sus relaciones internacionales, entre otros principios, por los de cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad” y estipula en su párrafo único que “Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural con los pueblos de América Latina, visando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”<sup>81</sup> y la misma cooperación constituye una respuesta a los compromisos asumidos en visitas del presidente y del canciller, siendo un instrumento fundamental para la política exterior (Ayllón, 2010). Además, una

---

<sup>81</sup> En relación a la cooperación técnica internacional (CTI), la legislación brasileña la define como “la transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias de aplicación práctica en el proceso de desarrollo socio-económico a un país, o el apoyo a su generación local, a partir de la implementación de un conjunto de acciones integradas, ejecutadas de forma directa entre las partes involucradas”. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (fecha de acceso junio de 2014).

En el ámbito multilateral, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a mediados de los años setenta definió la cooperación técnica como “una forma de colaboración internacional cuyo propósito es asegurar la transferencia de habilidades por medio de envío de peritos en áreas especializadas de los países en los cuales ellos estaban disponibles en grandes cantidades para los países en los cuales ellas son menos numerosas o no existen” (OCDE, 2008).

característica de la cooperación brasileña es la fragmentación del cuadro institucional. Existe una multiplicidad de instituciones públicas y no públicas de nivel federal y estadual, envueltas directamente en la cooperación y que operan de forma relativamente independiente (Cabral, 2011: 9).

En la introducción de este tercer capítulo vimos como Brasil está desempeñando un doble papel ya que como país emergente del Sur forma parte del mundo en desarrollo (con niveles bajos de desarrollo humano, pobreza elevada, etc.) y al mismo tiempo es uno de los participantes clave del sistema internacional, y se está manifestando cada vez más como un “agente de la cooperación para el desarrollo” (De Sousa, 2008: 2). Aunque Brasil sigue siendo un receptor de AOD en términos económicos, además de cooperación técnica, ayuda alimentaria (en casos puntuales) y asistencia humanitaria, está siendo percibido, al mismo tiempo y cada vez más, como un participante clave y según algunos países como un “país ancla” o “pivote”<sup>82</sup> en América Latina, y hasta cierto punto también en África (Ibíd.: 5).

En los últimos años el acceso a las fuentes internacionales de financiamiento de programas de los organismos internacionales fue restringido. Mientras tanto, la cooperación técnica bilateral recibida se mantuvo en un nivel elevado, ganando en eficacia en la medida en que los recursos provenientes de los principales países socios – Alemania, Japón, Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido- se direccionaban, en su mayoría, a la investigación y a la capacitación (como muestra la tabla 3.1). A pesar de que Brasil ha desarrollado mucho y rápidamente la cooperación, al mismo tiempo no deja de ser un país en desarrollo y con una agenda doméstica de lucha contra el hambre y la desigualdad. Por eso las principales características de Brasil como proveedor de CSS aún están en construcción.

Aquí mostramos una tabla con los valores de la cooperación técnica, de la ayuda alimentaria y de la asistencia humanitaria recibida por Brasil de todos los países OCDE en el periodo de tiempo 2003-2010.

---

<sup>82</sup> Como lo define Alemania, *anchor country*.

**Tabla 3.1.** Cooperación técnica, ayuda alimentaria y asistencia humanitaria de los países OCDE a Brasil (2003-2010), en millones de dólares estadounidenses.

PAÍSES OCDE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Cooperación técnica</b>	201,62	188,89	186,52	198,89	242,19	224,28	225,25	229,65
<b>Ayuda alimentaria</b>		0,09		0,02	0,02	1,61	0,01	0,35
<b>Asistencia humanitaria</b>	4,46	2,08	1,49	2,95	1,32	4,85	1,61	1,26

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>)

Como se puede observar en la tabla los valores de la cooperación técnica han aumentado, pasando de un total (en millones de dólares estadounidenses) de 201,62 a un valor total de 229,65. La ayuda humanitaria no ha seguido un recorrido lineal ya que esta ayuda está muy conectada con eventos concretos y puntuales y la asistencia humanitaria ha reportado valores más bajos.

A pesar de seguir recibiendo ayuda, el país durante los últimos años ha ido afirmándose internacionalmente como un proveedor de cooperación para el desarrollo. El crecimiento económico, la estabilidad gubernamental y el dinamismo de la política exterior son algunos de los factores que han propiciado la expansión del programa brasileño de cooperación (Cabral, 2011: 6). Brasil entonces experimenta, al mismo tiempo, problemas como receptor y también como ‘socio’ en las varias tipologías de cooperación. El número de los donantes se ha ido incrementando con el tiempo y en tal canasta no incluimos sólo países, sino que también organismos internacionales, gobiernos regionales y locales<sup>83</sup>, numerosas ONG, etc., aunque, como ya mencionamos, en esta tesis nos ocupamos solamente de los actores estatales.

“La proliferación de donantes es el reflejo de la estructura altamente descentralizada del poder político en el sistema internacional” (Sanahuja, 2004) y, “en un sistema de ayuda altamente descentralizado y carente de normas vinculantes que definan pautas comunes de actuación, cada uno de estos actores cuenta con sus mandatos, cuando

<sup>83</sup> Muchas veces la CSS corresponde a motivaciones puntuales vinculadas a objetivos de política externa, atendiendo a demandas específicas por parte de receptores, lo que estimula la fragmentación del tejido asistencial. La incompatibilidad entre los principios de una planificación estratégica con una política de atención de cooperación por demanda o participación de varias instancias del gobierno en estas iniciativas (en los niveles federales, estatales y municipales) ha dificultado la coordinación de estas iniciativas por parte del gobierno (Hirst; Soares de Lima y Pinheiro, 2010: 40).

no con sus propias agendas de intereses, y con objetivos, normas y procedimientos de gestión y seguimiento diferenciados” (Sanahuja, 2007).

Con la llegada al poder de Lula en 2003, el gobierno brasileño ejecutó una amplia reestructuración de su ayuda exterior destinada a priorizar la CSS.

### **3.2.3. La CSS en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva**

Durante el gobierno de Lula la CSS practicada por Brasil, puede ser caracterizada como un mecanismo de la llamada ‘diplomacia solidaria’ (Pereira da Fonseca, 2008: 76). “El discurso político que acompañó la práctica de la cooperación brasileña ha sido el concepto de diplomacia solidaria, según el cual se ponen a disposición de otros países en desarrollo las experiencias y conocimientos de instituciones nacionales especializadas, sin condiciones ni injerencias, en áreas consideradas relevantes por los países socios con respeto a su soberanía” (Ayllón, 2010). En la línea de la “diplomacia solidaria” (Ipea et al, 2010), las autoridades gubernamentales de Brasil prefieren referirse a la cooperación brasileña para el desarrollo como CSS, sinónimo de una relación horizontal de beneficio mutuo aunque la no condicionalidad de Brasil puede ser considerada relativa ya que a pesar de no imponer condiciones de naturaleza política, la asistencia brasileña está normalmente condicionada al suministro de *expertise*, tecnología y equipamiento procedente de Brasil (Cabral, 2011: 8).

La cooperación de Brasil entonces constituye una tipología basada en su proyección global y el protagonismo de actores semi-públicos y su CSS se inscribe en una política exterior de alcance global, y no sólo regional, que se ha proyectado a través del grupo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) y hacia África, con especial atención a los países lusófonos. También se despliega hacia América Latina y, más específicamente, hacia el espacio suramericano de UNASUR (Sanahuja, 2001).

De aquí que las prioridades brasileñas del primer mandato de Lula pueden ser resumidas como sigue: prioridades con los países de América del Sur; Haití; países de África, en especial los PALOP; incremento de las iniciativas de cooperación triangular con países desarrollados (a través de sus respectivas agencias) y organismos internacionales. Celso Amorim (2006) afirmó que la cooperación es un instrumento fundamental para la política exterior brasileña. “En visitas oficiales en niveles ministeriales he tenido la grata oportunidad de tratar la ampliación de la cooperación

técnica con otros países en desarrollo, pude ser testigo innumerables veces del impacto positivo que proyectos de cooperación técnica son capaces de generar en la comunidad local, auxiliando en la promoción del desarrollo económico y social. Estamos intentando atender a las crecientes demandas de cooperación, dando prioridad a los sectores en los cuales podemos ofrecer una contribución expresiva. Entre las áreas más intensas de la ABC destaco las de agricultura, educación (programas de alfabetización), formación de cuadros técnicos, biocombustibles (etanol y biodiesel), salud (lucha contra HIV/AIDS), apoyo electoral (urnas electrónicas), cooperación deportivas (fútbol), entre otras. Al ofrecer oportunidades de cooperación, Brasil no desea el lucro o ganancias comerciales. Tampoco presenta ‘condicionalidades’, buscamos hacer realidad una visión nueva de las relaciones entre los países en desarrollo inspirada en la comunión de bienes y en la ayuda mutua” (Amorim, 2006).

Por lo tanto, Brasil, impulsado por aspectos políticos y económicos ha intentado formar parte del escenario global ampliando su participación en el ámbito de la cooperación internacional en los últimos años. Esta búsqueda ha llevado a la intensificación de su papel en la cooperación al desarrollo, promoviendo su inserción a través de un amplio número de ministerios e instituciones gubernamentales con diferentes capacidades. Al mismo tiempo, la cooperación se ha implementado a través de agencias estatales que han fomentado las relaciones diplomáticas con actores externos (Cabral y Weinstock, 2010: 10). Más que ‘copiar’ y transferir el aprendizaje de la experiencia de cooperación recibida desde el Norte, la cooperación brasileña pretende cuestionar las pautas tradicionales de ayuda del Norte para el Sur. La solidaridad entre pueblos, el respeto de la soberanía y la no interferencia en los asuntos internos de los países socios destacan como los principios básicos de la cooperación brasileña. Además, entre las ventajas de la CTPD brasileña es que ella tiene un coste bajo porque se concentra en las áreas de capacitación, por medio del envío de técnicos y consultores, en la promoción de cursos para elaboración, análisis y formación de proyectos de cooperación técnica y pequeñas donaciones de equipamientos exclusivamente dentro del ámbito de los proyectos (Nogueira, 2003).

Así, Brasil posee un importante bagaje de conocimientos técnicos y soluciones que pueden ser aplicados de forma inmediata a países con problemas semejantes, principalmente en el sector de agricultura, energía, medio ambiente, meteorología, salud, desarrollo industrial y administración pública, entre otros.

### 3.2.4. La cooperación técnica de Brasil en cifras

La cooperación internacional de Brasil se centra más en la modalidad de cooperación técnica, que es definida por el IPEA como “la totalidad de recursos invertidos por el gobierno federal brasileño, totalmente a fondo perdido, en el gobierno de otros países o en organizaciones internacionales con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para la mejoría de sus condiciones socioeconómicas” (IPEA y ABC, 2010: 11).

Los proyectos y programas de cooperación técnica brasileña consisten en la transferencia de conocimiento, prácticas y tecnologías relativas a diversas áreas sectoriales y temáticas destinadas a fortalecer las capacidades individuales e institucionales, además de tener gran visibilidad frente al público y en parte, a nivel internacional, debido a la publicidad hecha por el presidente Lula de las contribuciones de instituciones como EMBRAPA, la FIOCRUZ, y el SENAI para el desarrollo de otros países. Además, la cooperación brasileña es “participativa”, ya que incluye a los países socios desde la fase de negociación, para que adapten y contextualicen las acciones para la realidad local (IPEA, 2010a).

Gracias al acceso al banco de micro datos COBRADI-IPEA (2005-2010) hemos podido desmenuzar las informaciones sobre la cooperación técnica ofrecida por Brasil (tabla 3.2) y hemos decidido dividir las acciones de cooperación técnica por año; número; valor total (en reales brasileños); *lateralidade* (según la clasificación de COBRADI-IPEA) y mostrar los principales países destinatarios de tal cooperación. Mostramos los resultados a continuación:



**Tabla 3.2** Total de la cooperación técnica de Brasil ofrecida a todos los países del mundo (2005-2010), en reales brasileños.

Año	Cooperación técnica	Valor	Lateralidade	Principales destinos
2005	567	18.715.515,98	Bilateral	Guinea Bissau; Santo Tomé y Príncipe; Argentina
2006	679	19.256.472,65	Bilateral	Timor Este; Bolivia, Argentina
2007	800	19.228.975,15	Bilateral	Timor Este; Cuba y Argentina
2008	1120	36.435.897,21	Bilateral	Argentina, Guinea Bissau y Cabo Verde
2009	1560	69.844.896,51	Bilateral	Guatemala; Namibia; Guinea Bissau; Santo Tomé y Príncipe, Cuba y Angola
2010	2108	71.997.507,03	Bilateral	Haití, Guatemala, Perú; Jamaica, Santo Tomé y Príncipe; Argentina; Mozambique

Fuente: Elaboración propia según los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Nombramos aquí las entidades que han participado en tal cooperación:

ANATEL; ANP; ANVISA; BB; CAIXA; CAPES; DCE/MRE; DPF; EMBRAPA; ENAP; ESAF; FIOCRUZ; GSI/PR; IBAMA; IBGE; INMET; IPEA; IPHAN; MAPA; MC; MCT; MD; MDA; MDIC; MDS; ME; MINC; MMA; MPOG; MS; MTE; MTur; SENAD; SERPRO.<sup>84</sup>

Entonces, como nos muestra la tabla en 2005 fueron llevados a cabo 567 entre proyectos y actividades aisladas<sup>85</sup> de cooperación técnica por parte de Brasil en modalidad bilateral, que han tenido como destinos principales Guinea Bissau; Santo Tomé y Príncipe; y Argentina por un valor total de 18.715.515,98 reales.

En el año 2006 fueron registrados 679 proyectos y actividades aisladas de cooperación técnica por un total de 19.256.472,65 reales, y las de mayor valor económico tuvieron como destino Timor Este; Bolivia; y Argentina. En el 2007 alcanzaron el número

<sup>84</sup> ANATEL: Agência Nacional de Telecomunicações; ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária; BB: Banco do Brasil; CAIXA: Caixa Econômica Federal; CAPES: Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior; DCE/MRE: Divisão de Temas Educacionais do MRE; DPF: Departamento de la Polícia Federal; Empresa Brasileira de investigação Agropecuária; ENAP: Escola Nacional de Administração Pública; ESAF: Escola de Administração Fazendária; FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz; GSI/PR: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; INMET: Instituto Nacional de Meteorologia; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; IPHAN: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; MAPA: Ministério da agricultura, pecuária e absatecimento; MC: Ministério das Comunicações; MCT: Ministério da ciência e tecnologia; MD: Ministério da defesa; MDA: Ministério do desenvolvimento agrário; MDIC: Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior; MDS: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome; ME: Ministério do Esporte; MINC: Ministério da cultura; MMA: Ministério do Meio Ambiente; MPOG: Ministério do planejamento, orçamento e gestão; MS: Ministério da saúde; MTE: Ministério do trabalho e emprego; MTur: Ministério do Turismo; SENAD: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; SERPRO: Serviço Federal de Processamento de Dados.

<sup>85</sup> Por actividades aisladas entendemos misiones formativas, visitas de técnicos, etc.

de 800, por un valor total de 19.228.975,15 reales y con principal destino, es decir de mayor valor económico, Timor Este; Cuba; y Argentina. En el 2008 la IPEA registró 1120 acciones con destino principal Argentina; Guinea Bissau; y Cabo Verde por un total de 36.435.897,21 reales. En el 2009 el número de cooperación técnica subió hasta 1560 entre proyectos y actividades aisladas por un total de 69.844.896,51 reales y tuvieron como principales destino Guatemala; Namibia; Guinea Bissau; Santo Tomé y Príncipe; Cuba y Angola. En 2010 la cooperación técnica ha aumentado notablemente llegando al valor total de 71.997.507,03 reales con el increíble número de 2108 proyectos y actividades llevadas a cabo y tuvieron como principales destinos Haití, Guatemala, Perú; Jamaica, Santo Tomé y Príncipe; Argentina y Mozambique.

Si miramos solamente el total de la cooperación técnica (bilateral) llevada a cabo durante el Gobierno de Lula entre 2005 y 2010 los datos de la COBRADI-IPEA muestran que el principal destino de dicha cooperación ha sido América Latina con un total de 127.370.906,76 reales, que representa el 54% del total; mientras en África el volumen total en el mismo periodo ha sido de 93.443.752,62 reales, que representa el 39,75%.

Aclarado el concepto de cooperación técnica es necesario definir también la cooperación económica y financiera. En estos caso nos referimos al conjunto de modalidades de la cooperación bilateral que están dirigidas a la promoción de objetivos de desarrollo y dan lugar a mover recursos financieros en la cooperación con el exterior y en esta modalidad están incluidas el perdón de la deuda, el crédito a las exportaciones en términos concesionales y las donaciones en dinero, pero Brasil no realiza esta última modalidad (Cabral, 2011: 16). Los créditos a la exportación en términos concesionales están incluidos en una de las componentes del programa de financiamiento a las exportaciones (Proex)<sup>86</sup>del gobierno. El Proex fue instituido para promover las exportaciones brasileñas, dándoles condiciones de financiación equivalentes a las del mercado internacional e integra dos modalidades de asistencia crediticia: la modalidad del financiamiento directo al exportador brasileño o al importador; y modalidad de ecualización de la tasa de interés, a través de la cual el Tesoro Nacional, vía Proex, asume parte de los encargos financieros en las financiaciones concedidas por instituciones financieras al exportador (Ibíd.).

---

<sup>86</sup> PROEX: <http://www.bb.com.br/portalbb/page44,107,2944,9,1,1,2.bb?codigoMenu=135> (fecha de acceso noviembre 2014).

La mayor dificultad a la que nos enfrentamos analizando la cooperación de Brasil es el problema de la transparencia que representa un argumento fundamental a ser resuelto que, en los últimos años, ha venido recibiendo una atención siempre mayor. Como vimos en el segundo capítulo, el Foro de París en el 2005 sobre la eficacia de la ayuda subrayó la importancia de medir los resultados de la asistencia al desarrollo y de dar cuenta de forma recíproca, entre donantes y receptores, respecto a las acciones para el desarrollo; y el Foro de Accra (2008) estableció compromisos específicos para que la ayuda resulte más transparente creando la *International Aid Transparency Initiative* (IATI) para que estos compromisos fuesen respetados.

A finales de 2010 se publicó el informe “Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional 2005-2009” seguido luego por otro informe que analizaba solamente el año 2010. Éstos representan los únicos documentos oficiales que agrupan toda la cooperación internacional para el desarrollo ofrecida por Brasil, y representan el banco de datos que utilizamos en esta tesis. El IPEA consideró, a la hora de recolectar la información, “la totalidad de recursos invertidos por el Gobierno federal, totalmente a fondo perdido, en los gobiernos de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño o en organizaciones internacionales, con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para la mejoría de sus condiciones socioeconómicas” (IPEA y ABC, 2010: 17). En tales informes no se incluyeron los cálculos del perdón de la deuda ni de los préstamos del BNDES.

Como se ha subrayado en diversas ocasiones, la falta de mayor información imposibilita analizar en qué medida el entrelazamiento entre las diferentes modalidades responde a una estrategia coherente y cuáles son los impactos de la actuación brasileña en los países socios.

Además de los flujos de cooperación técnica analizados en la tabla 3.2, hemos decidido adentrarnos en los datos de la cooperación y hemos analizado también los sectores más importantes de la cooperación de Brasil. Las principales áreas de la cooperación de Brasil han resultado ser: la educación, la agricultura y la salud (tabla 3.3).

En tales sectores el país ha logrado una excelencia y han sido considerados un ejemplo para los países menos desarrollados. Es fácil darse cuenta que responden a

políticas sociales, es decir, que estos sectores son un reflejo del enfoque social del gobierno de Lula.

**Tabla 3.3** Cooperación brasileña por sector: educación; agricultura; y salud (2005-2009), en reales brasileños.

<b>Educación</b>			
<b>Año</b>	<b>Modalidad cooperación</b>	<b>Número proyectos</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	CT+Becas	120	11.796.383,46
<b>2006</b>	CT+Becas	204	15.727.008,49
<b>2007</b>	CT+Becas	203	16.487.606,78
<b>2008</b>	CT+Becas	295	27.520.048,23
<b>2009</b>	CT+Becas	329	34.017.682,95
<b>TOT</b>	CT+Becas	1151	<b>105.548.729,91</b>

<b>Agricultura</b>			
<b>Año</b>	<b>Modalidad cooperación</b>	<b>Número proyectos</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	AH+CT	151	2.300.464,31
<b>2006</b>	AH+CT	156	2.173.645,82
<b>2007</b>	AH+CT	185	2.522.001,56
<b>2008</b>	AH+CT	212	11.731.177,51
<b>2009</b>	CT	259	72.258.021,97
<b>TOT</b>	<b>AH+CT</b>	<b>963</b>	<b>90.985.311,17</b>

<b>Salud</b>			
<b>Año</b>	<b>Modalidad cooperación</b>	<b>Número proyectos</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	CT	17	143.097,73
<b>2006</b>	AH+CT	98	5.348.231,79
<b>2007</b>	AH+CT	139	6.598.159,56
<b>2008</b>	AH+CT	136	5.683.778,07
<b>2009*</b>	AH+CT	182	14.499.810,97
<b>TOT</b>	<b>AH+CT</b>	<b>572</b>	<b>32.273.078,12</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2009.

AH: Asistencia Humanitaria

Becas: Becas de estudio para extranjeros

CT: Cooperación Técnica

\* El año 2010 resulta difícil de evaluar ya que no viene operada por COBRADI-IPEA ninguna división entre sectores.

Por medio de estas tablas se deduce que el sector al cual la cooperación brasileña ha dado más atención, tanto por el número de proyectos como por valor económico, ha sido el de la educación (1151 proyectos por un total de 105.548.729,91 reales), seguido por la agricultura (con 963 proyectos por un total de 90.985.311,17 reales) y finalmente el de la salud (con 572 proyectos por un total de 32.273.078,12 reales). No hemos podido considerar el año 2010 porque los datos no presentan división por sector.

Han sido considerados en estas tablas todos los países del mundo con los cuales Brasil tiene relaciones de cooperación. En nuestros análisis centraremos la atención en América del Sur (y Haití) y en África, sobre todo en los países PALOP, en los capítulos cuarto y quinto del presente trabajo.

Ahora bien, además de los sectores podemos, para tener un panorama más completo, ver la cooperación ofrecida por Brasil por modalidad (tabla 3.4), es decir: asistencia humanitaria, operaciones de paz, cooperación técnica y becas para extranjeros (de las contribuciones para las organizaciones internacionales nos ocuparemos en el apartado sobre cooperación multilateral).

**Tabla 3.4** Cooperación brasileña por modalidad –asistencia humanitaria; operaciones de paz; cooperación técnica; y becas para extranjeros- (2005-2010), en reales brasileños.

<b>Asistencia humanitaria</b>			
<b>Año</b>	<b>Número proyectos</b>	<b>Sector</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	12	Agricultura	498.248,79
<b>2006</b>	24	Agricultura, fortalecimiento del estado, derechos humanos, salud	4.113.698,13
<b>2007</b>	58	Agricultura, derechos humanos, deporte, salud	28.583.233,62
<b>2008</b>	76	Agricultura, derechos humanos, transportes, salud	23.533.341,91
<b>2009</b>	77	Agricultura, derechos humanos, salud	84.635.474,49
<b>2010</b>	47	*	122.676.968,38
<b>TOT</b>	<b>294</b>		<b>264.040.965,32</b>

\*Los datos del 2010 presentan una categorización diferente de la de los años anteriores.

Operaciones de paz			
Año	Número proyectos	Sector	Valor
2005	2	Fortalecimiento del Estado	40.845.200,40
2006	2	Fortalecimiento del Estado	15.517.921,88
2007	3	Fortalecimiento del Estado, transportes	29.973.852,75
2008	15	Fortalecimiento del Estado, transportes	43.826.943,14
2009	6	Fortalecimiento del Estado, transportes	35.474.319,48
2010		*	
<b>TOT</b>	<b>26</b>		<b>165.638.237,65</b>

\*Los datos del 2010 presentan una categorización diferente de la de los años anteriores.

Cooperación técnica			
Años	Número proyectos	Sector	Valor
2005	532	Comunicación, salud, habitación, promoción sociedad civil, seguridad pública, energía, justicia, medio ambiente, deporte, agricultura, fortalecimiento del estado	18.715.515,98
2006	680	Comunicación, salud, habitación, promoción sociedad civil, seguridad pública, energía, justicia, medio ambiente, agricultura, fortalecimiento del estado	19.256.472,65
2007	800	Agricultura, energía, comunicación, salud, habitación, seguridad pública, transportes, fortalecimiento del estado, derechos humanos	19.228.975,15
2008	1120	Comunicación, salud, habitación, promoción sociedad civil, seguridad pública, energía, justicia, medio ambiente, ganadería, agricultura, fortalecimiento del estado	36.435.897,21
2009	1559	Fortalecimiento del estado, energía, transporte, comunicación, finanzas, habitación, educación, seguridad pública, medio ambiente, derechos humanos	69.844.896,51
2010	25	*	267.354,34
<b>TOT</b>	<b>4716</b>		<b>163.749.111,84</b>

\*Los datos del 2010 presentan una categorización diferente de la de los años anteriores.

<b>Becas para extranjeros<sup>87</sup></b>			
<b>Año</b>	<b>Número proyectos</b>	<b>Sector</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	19	Educación + Tecnología Espacial	4.128.906,50
<b>2006</b>	47	Educación	4.425.312,51
<b>2007</b>	52	Educación	6.584.749,36
<b>2008</b>	68	Educación, fortalecimiento del estado	10.026.732,66
<b>2009</b>	74	Educación, fortalecimiento del estado, cultura	8.715.697,10
<b>2010</b>	62	*	29.346.984,00
<b>TOT</b>	<b>322</b>		<b>63.228.382,13</b>

\*Los datos del 2010 presentan una categorización diferente de la de los años anteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

En este caso sí hemos podido tener en cuenta también los valores del año 2010 pero, al igual que en las otras tablas, no hemos podido analizar los años anteriores del gobierno de Lula (2003-2004) porque no disponemos de los valores de aquel periodo.

La primera consideración resulta obvia, es decir, la cooperación internacional brasileña (bilateral) ha ido aumentando en los últimos años dando legitimidad a la inclusión de Brasil entre las potencias emergentes y los ‘nuevos socios al desarrollo’.

En el año 2010 los valores más altos de cooperación se han notado en la asistencia humanitaria. Eso se debe a dos razones: la primera por el hecho concreto del catastrófico terremoto en Haití que golpeó la isla en 2010; y en segundo lugar por la catalogación de los datos ya que el año 2010 incluye la “asistencia humanitaria” y las “operaciones de paz”.

### **3.2.5. La cooperación multilateral**

En los datos analizados hasta aquí hemos considerado solamente la cooperación bilateral, es decir la cooperación directa entre Brasil y cada país analizado, pero para

<sup>87</sup> Un tipo de cooperación internacional igualmente difundido en el caso de Brasil y que configura en los informes de la COBRADI, es la cooperación universitaria al desarrollo (CUD). Las actividades de solidaridad en las instituciones universitarias se encuentran profundamente arraigadas y se enmarcan dentro del concepto de extensión universitaria, considerada una de las tres funciones principales de las universidades junto con la docencia y la investigación, a través de la cual la universidad realiza una serie de actividades destinadas a vincularse con el entorno social cercano. Como indica Crespo, la universidad es considerada un agente importante de la cooperación por los principales organismos internacionales y los donantes bilaterales.

estudiar la modalidad de cooperación que responde a la voz “contribución para organizaciones internacionales”, hay que tener en cuenta los valores en su multilateralidad. Mostramos tales valores y números de proyectos divididos, como en las anteriores tablas por año, sector y valor.

En este apartado se ha decidido mostrar la cooperación ofrecida por Brasil en su modalidad multilateral sobre todo como contribuciones a la ONU, a Mercosur, a la OEA, a IBSA, a los grupos de países, etc. según el informe de la COBRADI-IPEA. La siguiente tabla (3.5) se divide por sector, por descripción de acción y por valores ofrecidos, dándonos una muestra de la riqueza de la cooperación brasileña.

**Tabla 3.5.** La cooperación brasileña multilateral por sector, acción y valor (2005-2010), en reales brasileños.

<b>Contribuciones para Organizaciones Internacionales</b>			
<b>Año</b>	<b>Número proyectos</b>	<b>Sector</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	45	Finanzas, cultura, derechos humanos, educación, medio ambiente, salud	301.897.608,62
<b>2006</b>	48	Finanzas, cultura, derechos humanos, educación, medio ambiente, salud, fortalecimiento del estado, tecnología espacial	506.258.691,49
<b>2007</b>	39	Finanzas, cultura, derechos humanos, educación, medio ambiente, salud, fortalecimiento del estado, transportes	443.598.392,40
<b>2008</b>	62	Finanzas, cultura, derechos humanos, educación, medio ambiente, salud, fortalecimiento del estado, deporte	500.570.972,32
<b>2009</b>	128	Finanzas, cultura, derechos humanos, educación, medio ambiente, salud, fortalecimiento del estado, transportes, seguridad social	369.363.683,18
<b>2010</b>	92		171.412.582,22
<b>TOT</b>	<b>414</b>		<b>2.293.101.930,23</b>

Fuente: Elaboración propia según los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

### **3.2.6. La cooperación triangular**

Al margen de la dimensión bilateral, y de la multilateral que acabamos de mostrar brevemente, hay que considerar otra iniciativa que se está desarrollando sobre todo en los últimos años, es decir, la cooperación triangular que puede ser llevada a cabo con los



países de la OCDE y con los organismos multilaterales (además de con otros países de renta media.) La cooperación triangular constituye la más reciente modalidad de cooperación técnica adoptada por Brasil y consiste, como ya vimos en el segundo capítulo, en la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o bien con un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional o el intercambio técnico y que convierten a Brasil en uno de los protagonistas de una de estas nuevas modalidades de la cooperación internacional. Esta asociación con países donantes ha sido una de las formas que las instituciones federales han encontrado para esquivar la escasez de recursos y poder incrementar la escala de su cooperación, dando cauce a las crecientes demandas recibidas por la ABC (Ayllón, 2012: 200).

Los proyectos triangulares representan casi el 20% de la cartera de la ABC y se concentran en Haití, Paraguay y Mozambique, en las áreas de capacitación profesional, fortalecimiento institucional, intercambio técnico, políticas sociales y soberanía alimentaria (Cabral y Weinstock, 2010: 31). Esta modalidad en el caso de Brasil fue adoptada por primera vez en Haití, con proyectos desarrollados en articulaciones con Canadá, España, Argentina y el Banco Mundial.

Para concluir este apartado sobre los valores de la cooperación ofrecida por parte de Brasil hay que decir que el país ha desarrollado muchos proyectos de CSS en áreas donde tiene un mayor desarrollo relativo de capacidades tales como agricultura, educación, salud (principalmente en la lucha contra el HIV/AIDS), apoyo para elecciones, desarrollo urbano, tecnologías de la información, negociaciones comerciales y deportes, entre otros. La ayuda de Brasil se caracteriza principalmente por adaptar experiencias exitosas llevadas a cabo en el mismo país a otras zonas con condiciones sociales similares, generalmente a través del envío de expertos, becas de entrenamiento, pasantías o donación de equipos (República Federal de Brasil 2008). Entre las motivaciones más filantrópicas de la cooperación brasilera no existe solamente la voluntad de ayudar a países en dificultad, sino también consolidar el prestigio internacional de Brasil para lograr una mayor capacidad de negociación en asuntos internacionales. El énfasis en la CSS durante el gobierno Lula se reveló como una elección estratégica y pragmática y no solamente ideológica y tercermundista como afirmaron algunos (Mercadante, 2013: 361).

Mostrando los volúmenes de cooperación ofrecida y el aumento de los valores, además de una siempre mayor riqueza en los sectores de ayuda podemos afirmar que Brasil se está convirtiendo en un importante socio al desarrollo y como afirma De Sousa, Brasil, está consiguiendo transformar su identidad híbrida entre el Norte industrializado y el Sur en vía de desarrollo en un verdadero valor agregado (De Sousa, 2008: 128).

Sin embargo, a pesar de los logros conseguidos aún queda mucho por hacer. No se puede considerar con certidumbre, la cooperación internacional como una elección de estado (como una política de estado) ya que a veces la CSS corresponde a motivaciones puntuales vinculadas a objetivos de política externa, atendiendo a demandas específicas por parte de los receptores, lo que estimula la fragmentación del tejido asistencial. Además que la incompatibilidad entre los principios de una planificación estratégica con una política de atención de cooperación por demanda o participación de varias instancias del gobierno en estas iniciativas (en los niveles federales, estatales y municipales) ha dificultado la coordinación de estas iniciativas por parte del gobierno (Hirst; Soares de Lima y Pinheiro, 2010: 40).

### **3.3 BRASIL EN EL GOBIERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Después de analizar la cooperación de Brasil llevada a cabo durante el periodo de Lula, arrojamus luz sobre su gobierno para entender mejor las relaciones entre la cooperación ofrecida y las líneas de política exterior empleadas.

En los años 2000 del siglo XX se asiste en toda América Latina al conocido “giro a la izquierda” y Brasil también forma parte de este ‘movimiento’. En su discurso inaugural de enero del 2003, el Presidente Lula da Silva enfatizó los elementos de transformación que habían motivado su elección “fue por esto que el pueblo brasileño me ha elegido Presidente de la República: para el cambio. Nuestra política externa reflejará también los deseos de transformación que se manifiestan en las calles” (Lula, 2003). Y además “(...) llegó la hora de transformar Brasil en aquella nación con la que siempre soñamos: una nación soberana, digna, consciente de la propia importancia en el escenario internacional (...) En mi Gobierno, la acción diplomática estará orientada por una perspectiva humanista y será, antes de todo, un instrumento del desarrollo nacional. Por medio del comercio exterior, de la capacitación de tecnologías avanzadas y de la búsqueda de inversiones productivas, la relación exterior de Brasil deberá contribuir a la

mejora de las condiciones de vida (...) elevando los niveles de renta y generando empleos dignos”<sup>88</sup> (Lula, 2003).

¿Cómo han sido aplicadas estas palabras de cambio en acciones concretas de política exterior?

Primero hay que decir que existen varias formas para justificar estas modificaciones en el ámbito exterior. Siguiendo el modelo de Charles Hermann (1990), que ha sido también utilizado luego por Vigevani y Cepaluni (2007), los cambios en la política externa de un Estado pueden ser motivados por el líder del gobierno (*leader-driven*); por presión de segmentos de la burocracia nacional relacionada a la política externa (*bureaucratic advocacy*); por reestructuraciones domésticas; o por choques externos. Así, además de las mudanzas de líderes (Fernando Henrique Cardoso que fue sustituido por Lula) y de los agentes conectados con Itamaraty (Lampreia y Lafer que fueron sustituidos por Celso Amorim<sup>89</sup>, Samuel Pinheiro Guimarães<sup>90</sup> y Marco Aurélio Garcia<sup>91</sup>), los choques externos que, según los autores han provocado cambios en las decisiones de política externa serían los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y las dificultades de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>92</sup>. De esos elementos externos el primero contribuyó a justificar el unilateralismo de la potencia americana, y, a securitizar su política externa, y el segundo dio lugar al liderazgo

---

<sup>88</sup> Lula Inácio da Silva (2003): <http://www.beersandpolitics.com/discursos/lula-da-silva/discurso-de-posse-do-presidente/765> (fecha de acceso enero de 2013).

<sup>89</sup> Celso Amorim fue Ministro del MRE desde el 2003.

<sup>90</sup> Uno de los más importantes formuladores de la concepción lulista de la política exterior fue el secretario general de Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães para quien el objetivo principal de los países como Brasil debería ser el de participar de las “estructuras hegemónicas” –es decir, de las organizaciones intergubernamentales multilaterales- de forma “soberana y no subordinada” promoviendo la reducción de la “vulnerabilidad en las acciones de esas estructuras” (Guimaraes, 2007: 161). Fue Secretario General del MRE hasta el 2009 cuando pasó a ser ministro jefe de la secretaria de asuntos estratégicos de la Presidencia de la República.

<sup>91</sup> En 2007 fue nombrado Asesor de Asuntos Exteriores del Presidente de Brasil.

<sup>92</sup> La Ronda de Doha, de la OMC, celebrada en noviembre del 2001 en Doha (Catar) es una negociación emprendida para liberalizar el comercio mundial. Su objetivo apuntaba a terminar un tema que había quedado pendiente del ciclo anterior (llamado Ronda de Uruguay): es decir, el comercio agrícola. Durante tal Ronda fueron establecidos los mandatos para las negociaciones relativas a la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual, entre otros. En esta etapa, los países en desarrollo (unidos en el G20) trataron de obtener un acceso libre de obstáculos para sus producciones agrícolas en los mercados de los países centrales. Esto significa que las grandes potencias deberían eliminar o reducir la protección a su agricultura por la vía de subsidios directos a los agricultores o de subsidios a las exportaciones.

brasileño entre los países en desarrollo en las negociaciones comerciales, especialmente a partir de la quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México) en 2003.

En el año 2002 Luiz Inácio de Lula, afiliado al PT (Partido de los Trabajadores)<sup>93</sup>, conquistó la presidencia después de tres tentativas mal logradas. A nivel interno, la situación partidaria no se presentaba para Lula como la mejor ya que a pesar del gran número de partidos en el gabinete, ocho para ser más concretos, no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso. En enero del 2004 se incorporó al gabinete el PMDB<sup>94</sup> pasando el ejecutivo a contar con mayoría nominal en el Congreso, pero a la hora de designar sus ministros Lula privilegió su partido, el PT, y otros partidos del campo de la izquierda que lo apoyaban (el PDT<sup>95</sup> y el PSB<sup>96</sup>) y eso generó insatisfacciones en los aliados del centro (PMDB) y del centro derecha (PTB y PL<sup>97</sup>) (Neto Amorim, 2012: 85)<sup>98</sup>. La personalidad de Lula es ben diferente a los anteriores presidentes ya que él era un líder sindical que personificaba un nuevo sindicalismo, no sólo más combativo y politizado sino también más independiente en relación con el estado; es decir que se trataba de un movimiento sindical que cuestionaba la arcaica estructura sindical brasileña heredada del ‘getulismo’ (Mercadante, 2013: 44). Las líneas que ha seguido su gobierno reflejan de alguna forma la procedencia de Lula. Respecto a las relaciones económicas internacionales se identifica una preservación de la soberanía económica en el proceso de globalización, se percibe un liderazgo en las negociaciones comerciales multilaterales (G-

---

<sup>93</sup>La procedencia ‘pobre’ y sindicalista de Lula es importante porque influye sobre las decisiones de las políticas internas y de la política exterior del país ya que, según el principio constructivista, las estructuras políticas son básicamente sociales. Las políticas adoptadas son elecciones derivadas de percepciones sobre el contexto internacional, es decir, son interpretaciones de los gobernantes.

<sup>94</sup> PMDB: Partido de Movimiento Democrático Brasileño

<sup>95</sup> PDT: Partido Democrático Laborista

<sup>96</sup> PSB: Partido Socialista Brasileño

<sup>97</sup> PL: Partido Liberal. La candidatura de Lula pasó a disputar el centro político-ideológico, aliándose con el Partido Liberal (hoy Partido de la República, PR). Esa alianza con un sector representativo de los empresarios brasileños permitió una mayor penetración del PT en segmentos más conservadores de la opinión pública nacional. Estamos frente a un ejemplo de presidencialismo de coalición (Mercadante, 2013: 44).

<sup>98</sup> En Brasil los partidos son, en general, estructuras frágiles con un bajo nivel de enraizamiento social que buscan la inserción en el aparato del Estado para sobrevivir y obtener la representación de sus intereses inmediatos (Mercadante, 2013: 34). Además Brasil se caracteriza por un presidencialismo de coalición (Abranches, 1988). Esto se da ‘por culpa’ de una frecuente ausencia de un partido presidencial que tenga una mayoría absoluta de los escaños legislativos, entonces el jefe del ejecutivo se ve presionado a ofrecer puestos ministeriales a otros partidos en cambio de apoyo parlamentario, de ahí que se puede concluir que los presidentes brasileños no gobiernan solos (Amorim, N., 2012: 82).

20)<sup>99</sup>, se presencia un Mercosur en crisis, se resalta una búsqueda de las alianzas estratégicas con socios seleccionados (ejemplos de éstas son el G-3 con Sudáfrica e India; el G-4 formado con los candidatos al Consejo de Seguridad de la ONU: Japón, Alemania e India); iniciativas de alcance mundial (como por ejemplo Acción contra el Hambre) y regional (Comunidad Sudamericana de Naciones -Unasur-) y preferencia por una diplomacia *ativa e altiva* (De Almeida, 2006: 222).

Esquemáticamente los cambios que se presencian en la nueva política exterior pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Prioridad del país para la superación de la vulnerabilidad externa de la economía;
- Reforzar el Mercosur<sup>100</sup>;
- El eje horizontal (Sur-Sur) pasa a tener prioridad, sin que se abandonen las relaciones del eje vertical (Norte-Sur);
- El principio de la ‘no-intervención’ va acercándose cada vez más al de ‘no-indiferencia’, que ve una participación de Brasil más activa en las cuestiones mundiales (ejemplo claro de esto es representado por la misión de la ONU en Haití, que será analizado en el cuarto capítulo);
- La integración de América del Sur;
- La ‘autonomía por integración’ del gobierno FHC se sustituye por lo que se llama la ‘autonomía por diversificación’<sup>101</sup>, es decir por la búsqueda activa de nuevas asociaciones y espacios económico-comerciales y políticos-diplomáticos.

---

<sup>99</sup> El G20 es un grupo de naciones en desarrollo y es un foro que a pesar de contar entre sus miembros con numerosos países participantes en la Cooperación Sur-Sur (como por ejemplo los BRICS, además de México o Argentina), no ha incorporado la CSS en sus debates hasta la Cumbre de 2010 celebrada en Seúl (SEGIB, 2014: 26). La creación del G-20 ha marcado un hito en la capacidad de articulación diplomática con otros países con el objetivo de obtener reglas más justas y adecuadas a la condición brasileña de país en desarrollo (Ayllón, 2012: 191). EL G-20 es una coalición sectorial (*specific-issue coalition*) enfocada en la cuestión de la agricultura. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global (Sanahuja, 2013: 51). Desde su creación ha criticado muy duramente los países del Norte en torno a la cuestión agrícola y ha planteado propuestas que reflejan, en gran medida, los intereses del Sur (Morasso, 2009: 12).

<sup>100</sup> El Mercosur en su momento planteó una de las grandes transformaciones en el Cono Sur en general y en particular, al transformar la tradicional rivalidad entre los dos de principales socios comerciales, Argentina y Brasil, y dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática (Botto y Tussie, 2007: 42). Además, gracias al Mercosur, Brasil comenzó a ser visto en las dos décadas siguientes como un líder regional y una potencia intermedia (Lima y Hirst, 2006). A pesar de esto, la pérdida de importancia del Mercosur es más que evidente.

<sup>101</sup> Si bien una de las principales características de la lógica autonómica de la política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula y en parte en el gobierno de Dilma Rousseff ha sido tal diversificación de las relaciones exteriores, no podemos olvidarnos de los otros dos ejes en los cuales se ha sustentado el intento

- Se presencian cambios en la estructura de Itamaraty ya que se ve fortalecida por algunas medidas como el aumento de las plazas para los concursos públicos de diplomáticos y el fortalecimiento de la red de consulados y embajadas (como en el caso de África);
- Además se contribuyó a la reforma de instituciones multilaterales de relevo, como el FMI, el BM y el Consejo de Seguridad de la ONU;
- Se intentó articular los intereses de los países emergentes en diversos foros e instancias internacionales (BRICS, FORO IBSA, G-20, etc.) con el objetivo de configurar un orden mundial más justo y multilateral<sup>102</sup> (Mercadante, 2013: 344-345).

Para que la lectura de este apartado resulte más clara se ha optado por una ulterior división en sub apartados tratando, de forma breve, los varios temas de la agenda política presentada y llevada a cabo por el gobierno Lula ya que en relación a la mayoría de ellos se hablará de forma específica en los próximos capítulos. Así, trataremos su política exterior en relación a los dos continentes prioritarios (América Latina, en concreto América del Sur, y África, sobre todo los países PALOP); del multilateralismo; de las transformaciones en Itamaraty y de la diplomacia de su gobierno; de la cooperación internacional y de la CSS; y por último del concepto de nuevo desarrollismo.

### 3.3.1. Relaciones con América Latina

¿Por qué América Latina y, sobre todo Sudamérica, se destaca como área prioritaria de los intereses brasileños?

---

de aumentar la importancia de Brasil en el sistema internacional, es decir: la unidad colectiva (por medio de este eje Brasil ha intentado aumentar la integración, la cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal. Recordemos las palabras de Marco Aurélio García: “Brasil en un mundo multipolar no quiere ser un solo polo de poder, sino un polo de poder con sus vecinos” (García, 2013); y el poder blando o *soft power*.

<sup>102</sup> Resulta útil en este caso recordar la expresión “pragmatismo democrático” que fue introducida por Alexander Parola (2007) en el intento de explicar la gestión de la política exterior de Brasil bajo los auspicios del presidente Lula y de su canciller Celso Amorim. Esto porque desde el discurso de posesión en 2003 Lula colocó en posición destacada e hizo como bandera de la política externa de su gobierno la “democratización de las relaciones internacionales”. A lo largo de la última década la política externa brasileña desarrolló un curso de acciones que reveló la aspiración por ampliar su influencia en el rediseño de la arquitectura en las instituciones de gobernanza global, su presencia en las operaciones de paz bajo responsabilidad de las Naciones Unidas y su capacidad de ofrecer cooperación para el desarrollo junto con los países de renta baja en América Latina y en África. Por lo tanto, Brasil está proyectando una presencia internacional en la cual combina acciones de asistencia humanitaria, programas de cooperación horizontal y presencia militar-policia (Hirst, 2012: 9).

Tengamos en cuenta en primer lugar las palabras de Lula: “Estoy convencido de que no existe salida individual a ningún país de América del Sur y de América Latina. O nos asociamos y hacemos integración política, económica, comercial, industrial, cultural o no tenemos muchas posibilidades” (Lula Da Silva, 2006). Pueden existir varias respuestas a esta pregunta pero hemos elegido la del Canciller Celso Amorim que afirma: “simplemente porque se trata de la región donde nosotros vivimos”. Obviamente esta simple afirmación conlleva consigo muchísimas razones más profundas. Podemos leer este acercamiento bajo una perspectiva constructivista considerando el tema de la identidad, en este caso, identidad regional de Brasil en su entorno geográfico, pero en este trabajo se cree que la identidad brasileña ha sido construida sobre todo en relación a África ya que lo que une Brasil a su región son más los ‘valores regionales’, es decir, valores compartidos entre los varios países del área. Entendemos una buena vivencia en la región de la siguiente manera: una Sudamérica próspera es sinónimo de una zona de paz libre de disputas y conflictos regionales, y consecuentemente un área de estabilidad y de desarrollo.

Como dice Wendt, “son los significados colectivos los que conforman las estructuras que caracterizan nuestras acciones” (Wendt, 1992). Entonces, de tal manera, no podemos considerar solamente los factores internos sino que a la voluntad política de la élite gubernamental hay que añadirle los acontecimientos externos, ya que de estos dos factores depende la ‘construcción’ de una mayor presencia de Brasil en la región. Entonces, ya que las acciones en política exterior no dependen solamente de factores internos, podemos afirmar que la expansión de la presencia brasileña en la región depende también, en una mínima parte, de la crisis de liderazgo de los Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre. Es decir, que la política sudamericana del gobierno Lula y su presencia económica en toda la región refuerzan la idea de una asociación positiva de las aspiraciones propias de las necesidades que difícilmente podrían ser atendidas por EEUU (Hirst, 2009: 163). En este apartado queremos ofrecer solamente algunas herramientas útiles para la comprensión de las relaciones entre Brasil y su región de pertenencia de las cuales nos ocuparemos en el cuarto capítulo.

No tenemos pruebas empíricas que nos confirmen la idea que se tiene en cuenta en este trabajo de investigación, es decir, aquí se admite un nexo lógico entre la integración regional (incluyendo también en este término, la integración física: transporte,

comunicación y energía)<sup>103</sup> y la CSS. No estamos capacitados para afirmar si una mayor CSS puede llevar a una mayor integración regional o si es una mayor integración regional contribuirá a aumentar los niveles de CSS entre vecinos. Con toda seguridad una cosa o la otra conduciría a una mejor gobernabilidad, a una mayor confianza y a un mayor desarrollo para toda América Latina.

Dentro de la región latinoamericana, hay que considerar la subregión de América del Sur, que durante el gobierno de Lula, ha constituido una prioridad de su política exterior. Además del interés por avanzar en la construcción de un proyecto comunitario sudamericano, el gobierno Lula ha buscado desde el principio proyectar la presencia brasileña como un factor de estabilidad democrática en toda la región, tanto que en algunos casos la presencia brasileña ha sido asociada al papel mediador en contextos de crisis locales, entre cuales podemos recordar los casos de Venezuela (2003), Bolivia (2003 e 2006), Ecuador (2004), Honduras (2009) y Haití (2004) (Hirst, Soares de Lima, Pinheiro, 2010: 30-31). Al mismo tiempo es necesario resaltar que tal proceso no ha sido totalmente fluido, es decir, han existido en varias ocasiones tensiones y celos entre Brasil y su entorno regional que han presentado fracasos y tropiezos en este acercamiento entre los países de la región. Por lo tanto, volviendo al tema expuesto al comienzo de este capítulo, pese a la emergencia de gobiernos de izquierda, que debería significar una mayor afinidad de los valores políticos, no se ha producido un impulso importante a los procesos de integración regional. Por el contrario, la integración sigue exhibiendo importantes dificultades: los litigios que se han desatado en la región (por ejemplo el conflicto con Petrobras por la nacionalización del gas por parte del gobierno de Morales en Bolivia, las tensiones entre Brasil y Paraguay por las reivindicaciones del gobierno de Lugo para renegociar los términos del Tratado de Itaipú, así como entre Argentina y Paraguay por Yacyretá, la disputa entre Argentina y Uruguay, las tensiones entre Brasil y Ecuador por la empresa Odebrecht, entre otros) han afectado al propio núcleo de la integración. A pesar de la expansión del compromiso político brasileño en las crisis

---

<sup>103</sup> Nos estamos refiriendo a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que tiene como objetivo la planificación y el desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones. Creada en agosto del 2000 durante la primera Cumbre Sudamericana como una forma de facilitar y promover la integración regional, cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) además del financiamiento de obras dirigido por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El asesor Marco Aurélio Garcia reveló que el gobierno pretendía duplicar los recursos para el programa, y al mismo tiempo buscar apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos financiadores (Visentini, 2011: 61).



locales, sumado a las actividades comerciales y de inversión crecientes con sus vecinos sudamericanos, no ha significado una aceptación fácil y automática del ‘liderazgo’ brasileño en los asuntos mundiales. Para citar otro ejemplo de esto piénsese en la reacción a la candidatura brasileña a la voluntad de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, que no cuenta con el apoyo de Argentina y Colombia (Hirst; Soares de Lima y Pinheiro, 2010: 31-32).

Como sosteníamos antes, la CSS podría ser una herramienta para mejorar la cercanía y por ende la integración regional, ya que lleva a una mayor confianza entre los países, a entender mejor las exigencias regionales y a encontrar maneras alternativas de ponerla en práctica para que sea más eficiente y menos costosa<sup>104</sup>. Como analizamos en el segundo capítulo, según la visión de Wendt, en este caso la cercanía entre los países se debe a la interiorización de las normas comunes que llegan a concebirlas como parte de ellos mismos. Así, esta modalidad deja a un lado los rechazos de nuevas propuestas políticas porque sus valores resultan compartidos entre los países de la misma región.

En este acercamiento de Brasil a América del Sur se han registrado al mismo tiempo, sobre todo en la primera mitad de la segunda administración de Lula, los niveles más bajos de convergencia con EEUU desde 1946 (Amorim N., 2012: 74). Eso nos hace imaginar una relación donde por un lado están los EEUU<sup>105</sup> y por el otro los países latinoamericanos, africanos y otros países emergentes. Brasil al acercarse a uno de estos dos polos se aleja del otro, y viceversa.

### **3.3.2. Relaciones con África**

El otro ‘foco regional’, en el cual se centra la atención de Brasil durante la presidencia de Lula es África.

---

<sup>104</sup> Pensemos también, como forma de acercamiento, en la creación del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento Institucional del Mercosur (FOCEM). Este fondo, compuesto por contribuciones anuales no reembolsables de 100 millones de dólares, introduce en el Mercado Común del Sur un mecanismo financiero de corrección de asimetrías de nivel de desarrollo económico y social. El fondo financia programas y planes destinados a proteger a los estratos sociales más pobres y mejorar la infraestructura necesaria para la integración del Mercosur.

<sup>105</sup> Hoy, actualmente, Brasil tiene mejor diálogo con Washington y una diplomacia más respetada con capacidades de negociación. La crisis económica y el desgaste diplomático-militar de los EEUU, constituyen puntos interesantes para la reflexión (Visentini, 2011: 66).

La solidaridad con África aparece como un elemento central de la política exterior de Brasil, pues asocia principios éticos e interés nacional (Visentini, 2011: 59). La aproximación con África se manifiesta sobre todo con las innumerables visitas presidenciales al continente y con la apertura de nuevas embajadas. El presidente Lula logró superar a FHC en el número de viajes al exterior. Como resultado de tales visitas, se empezaron a realizar encuentros regulares de la Cúpula América de los países Árabes (ASPA), habiendo firmado el acuerdo de cooperación Mercosur-Consejo de Cooperación del Golfo (mayo de 2005) y reuniones de la Cúpula África-América del Sur (ASA). Además, el acercamiento más profundo a este continente se ha manifestado por medio del establecimiento de una asociación institucionalizada entre el Mercosur y la SACU (Unión aduanera de África Austral), el área de integración nucleada por África del Sur en la parte meridional del continente.

Lo que más queremos destacar son los proyectos de cooperación (sobre todo cooperación técnica, en su modalidad bilateral y triangular) llevados a cabo, que han sido desarrollados sobre todo en los países PALOP y que serán presentados en detalle en el quinto capítulo.

### **3.3.3. El Multilateralismo brasileño**

En aquellos años, Brasil estaba siguiendo dos estrategias fundamentales en su inserción internacional: en primer lugar la demarcación de la región sudamericana y africana como área de influencia; y en segundo lugar el multilateralismo, tanto en el área de la seguridad como en la económico-comercial, que servía de contrapeso a la hegemonía hemisférica norteamericana (Oliveira y Onuki, 2013).

Así, las relaciones desarrolladas por parte de Brasil no tuvieron como único destino América del Sur o África, sino que Lula quiso profundizar las relaciones (y establecer una asociación estratégica) con las potencias emergentes como China, India, Rusia y Sudáfrica, entre otras (hablaremos del grupo BRICS y del Foro IBSA al final del capítulo quinto). Además, añadido al establecimiento de una asociación estratégica con la Unión Europea y de la valorización de las organizaciones internacionales (especialmente a ONU), se señala la intención de contribuir al establecimiento de un sistema internacional multipolar (Visentini, 2011: 59).

Las relaciones con otros países representan la cara práctica de aquel concepto ya explicado, es decir de la ‘autonomía por diversificación’, que se traduce en el deseo de influir en la agenda mundial buscando otras alianzas distintas a las ‘tradicionales’. De tal modo que sin eliminar las relaciones con las grandes potencias, se inició la construcción de un espacio mayor de negociación y de una alternativa global, con Brasil dando una contribución proporcional a su peso internacional (Ibíd.: 59). En el plano global, por ejemplo, las relaciones con los países árabes y de Oriente Medio no fueron incrementadas solamente en el comercio sino también en términos diplomáticos, tanto que Brasil fue invitado a mediar en la crisis de Irán con Palestina (Ibíd.: 63-64). Se puede sostener que Brasil ha procurado comportarse a la altura de un miembro de los BRICS dando contenido a las alianzas estratégicas y fomentando la CSS (Ibíd.: 63). Como *global trader*, el país deseaba mantener sus relaciones con varias partes del mundo, priorizando el Mercosur y la integración sudamericana (Ibíd.: 66).

La reemergencia y la proliferación de coaliciones de tipo Sur-Sur imponen desafíos analíticos importantes. Las alianzas Sur-Sur emergieron durante el periodo bipolar como contrapunto, o visión alternativa, a la estructuración estratégico-militar Este/Oeste. La identidad colectiva del Sur, tal cual el movimiento de los no alineados o la nueva economía internacional, fue construida por medio de una contraposición, de un sentimiento de no pertenencia del grupo de los países del Norte desarrollados. Lo que es importante averiguar es si existe una agenda internacional del Sur. Y en caso de que la haya si se trata de una agenda normativa, de principio, o de una agenda concreta de intereses convergentes (Oliveira y Onuki, 2006: 478-479).

Concluimos afirmando que en el gobierno Lula la diversificación de las asociaciones económicas y comerciales son rasgos típicos, además de notar un creciente compromiso con ‘nuevos temas’ como la sostenibilidad ambiental y la creación de una economía verde, creativa e innovadora que representan otra característica diferenciadora y una peculiaridad histórica del nuevo desarrollismo brasileño, del cual se hará mención más adelante.

### **3.3.4. La diplomacia de Lula**

La diplomacia brasileña, es reconocida a nivel regional y mundial por su profesionalidad. En el 1946 se creó el Instituto Rio Branco, una escuela de entrenamiento

de diplomáticos que toma su nombre del barón de Rio Branco, patrono de la diplomacia brasileña y fue quien ocupó la posición de jefe de Itamaraty desde el 1902 hasta el 1912.

Las relaciones entre Lula y el cuerpo diplomático han sido leídas de varias maneras. Según algunos autores (Almeida, 2010; d'Avila, 2010; Lafer, 2006; Ricupero, 2010) una de las grandes novedades de Lula, sobre todo durante el primer mandato, ha sido el recurso a la diplomacia para generar ganancias partidarias domésticas, arrojando luz sobre el Tercer Mundo y el diálogo Sur-Sur compensando así a los ojos del Partido de los Trabajadores, la política económica implementada por el Presidente. Como vimos, en aquel periodo el embajador Celso Amorim volvió a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores y, el embajador Samuel Guimarães ocupó el cargo de secretario general, ejerciendo un rol fundamental (Visentini, 2011: 57). Además hay que mencionar la novedad con la introducción del asesor especial para asuntos internacionales de la Presidencia de la República, cargo ocupado por Marco Aurélio Garcia.

Para otros autores existía también cierta desaprobación en relación a las líneas de la diplomacia brasileña bajo Lula. Tales tensiones se manifestaron dentro del Itamaraty (pensemos en las críticas movidas por el embajador Márcio Dias contra Amorim y Pinheiro Guimarães) y las polémicas sobre la excesiva “politicización” del Ministerio de Relaciones Exteriores, encontraron eco entre algunos académicos, periodistas e intelectuales. Estas críticas se basaban en la afirmación de la excesiva ideologización de la política externa, ideologización que de alguna forma derivaba de la necesidad del Presidente de responder a las fuertes demandas de su partido y de sus aliados de izquierda (de Almeida, 2010; d'Avila, 2010; Lafer, 2006; Ricupero, 2010). De Almeida sostiene que a partir de la redemocratización, y sobre todo a partir de la presidencia Lula, se empieza a notar una influencia creciente de los partidos políticos en la configuración ideológica de la política exterior brasileña (PEB) (De Almeida, 2003; 2007). Esta politicización parece ir en contra de los intereses nacionales del país y parece existir un ‘problema de identificación de un gran interés nacional’ que deriva además de la “propia complejidad del Brasil” contemporáneo (Danese, 2009: 196-7). Tales complejidades son debidas también a la fragmentación partidaria en el gobierno, y a nivel societario de la voluntad de algunos sectores económicos de disminuir el componente ideológico en las decisiones de política exterior para conseguir resultados más concretos y en un corto espacio de tiempo.

Un elemento ulterior que tenemos que resaltar en este apartado es la tendencia al presidencialismo de la diplomacia (i.e. la mayor importancia del Presidente en la toma de decisiones de política externa, que en el caso de Lula, y de FHC se ha manifestado sobre todo en los numerosos viajes al exterior) y de la acción externa (Soares de Lima, 2011)<sup>106</sup>. Hay muchas visiones sobre la política externa de Brasil, ya que algunos sostienen que “el hecho de que Brasil tenga un proceso decisorio centralizado y poco permeable a los inputs no gubernamentales termina por promover una política externa coherente, estable al largo plazo pero al mismo tiempo poco innovadora y con baja legitimidad social” (Oliveira, 2000: 85). Otros, en total discordancia, afirman que se observa una progresiva permeabilidad en el proceso decisorio de la política externa brasileña y un declive del Ministerio de Relaciones Exteriores como detentor del “monopolio” del asesoramiento a la presidencia de la república en los asuntos internacionales del Estado. Esto representa el resultado de dos tendencias algo contradictorias entre sí: por un lado el aumento de los actores sociales que intentan influir en la producción de política externa como resultado de la democratización brasileña; por el otro lo que le resta importancia al MRE es la concentración cada vez mayor de poderes en las manos de los presidentes de la República (Cason y Power, 2009: 118).

Para concretar la nueva estrategia exterior llevada a cabo por Lula, parece que las relaciones internacionales de su gobierno fueron dotadas de tres dimensiones: una diplomacia económica, otra política y un programa social. En relación al primer aspecto era necesario mantener abiertos los canales de negociación con el primer mundo, obteniendo recursos (inversiones y tecnología), negociando la deuda externa y señalando que el gobierno deseaba cumplir los compromisos internacionales sin ninguna ruptura brusca o quiebra del modelo macroeconómico. Pero esta dimensión venía compensada por el refuerzo de la postura negociadora junto a los organismos económico-financieros multilaterales y por ajustes internos para reforzar la capacidad de actuación del Estado y el mercado interno. La diplomacia política a su vez representaba un campo de reafirmación de los intereses nacionales y de un verdadero protagonismo en las relaciones internacionales, con la intención real de desarrollar una diplomacia *ativa* y afirmativa, encerrando una fase de estagnación y deflación. Y, por último, el programa social se

---

<sup>106</sup> La constitución de Brasil (1988) afirma que los responsables por las cuestiones internacionales son el Ejecutivo, el presidente de la República y el Ministerio de relaciones exteriores. Y a los partidos pertenece la tarea de representar enfrente del Estado los intereses de la sociedad.

manifestaba en el concepto del ‘nuevo desarrollismo’ del cual hablaremos en el último sub apartado.

Antes de seguir se considera importante delimitar y precisar los términos de diplomacia, política exterior y relaciones internacionales según la visión de Brasil con una breve descripción epistemológica. El concepto de las RRII evoca un fenómeno exhaustivo ya que comprende tres categorías de agentes: la diplomacia, el gobierno con sus políticas y la sociedad. Mientras que la política exterior incluye la diplomacia, y esta última comprende a su vez la acción externa de los gobiernos expresada en objetivos, valores y patrones de conducta vinculados a una agenda de compromisos por los cuales se pretende realizar determinados intereses. Las RRII corresponden al concepto más amplio, ya que incluyen la política exterior, y en orden decreciente incluyen también la diplomacia (Cervo, 2008: 8). La política exterior incluye aspectos más determinados dentro del conjunto de las relaciones internacionales, es decir, ella enfoca la orientación gubernamental de un determinado Estado a propósito de determinados gobiernos y/o Estados o regiones, situaciones y estructuras, en coyunturas específicas. La interacción, conflictiva o cooperativa, de las políticas externas tiene que ser considerada como parte de un sistema mundial, constituyendo, entonces en su conjunto, la política internacional (Mercadante, 2013: 134).

Una cuestión que se trae a colación aquí es si en el caso de Brasil la política externa tiene que perseguir solamente el interés nacional (como pensaban los realistas) o, además de esto puede perseguir finalidades ‘solidarias’ para construir un mundo en el que todos estén mejor. Amorim afirma que es ambas cosas: “Yo no quiero entrar en ninguna utopía ingenua, porque todos nosotros sabemos que cada país tiene que luchar por sus intereses.... Al final de cuentas los gobernantes han sido elegidos básicamente para defender el interés de sus pueblos. Pero la diplomacia del siglo XXI debe ser también una diplomacia de solidaridad, de solidaridad *ativa*, no solamente retórica. Por ejemplo, Brasil siempre ha apoyado mucho a África y a los países en desarrollo en las Naciones Unidas y en otros foro. Pero esta solidaridad tiene que ser manifestada de forma *ativa*, de una manera palpable, de una forma que llegue a las personas en aquellos países. Yo creo que esta es nuestra tarea, este es nuestro objetivo. La solidaridad corresponde al interés nacional a largo plazo, ella puede no corresponder al interés de breve plazo, o al interés sectorial de determinada parte de la industria o de la agricultura, o de una empresa

brasileña pero ella sí corresponde al interés de largo plazo (Amorim, 2007)<sup>107</sup>. Entonces, la política externa es tradicionalmente vista como la defensa del interés nacional pero “puede existir una dialéctica entre el interés nacional y la solidaridad” (Lopes Belém, 2013: 71).

Antes hemos nombrado la reducción del “monopolio” de la toma de decisiones de política exterior por parte de Itamaraty. Eso porque los temas internacionales están adquiriendo cada vez más importancia para la opinión pública brasileña. Retomando un análisis de Gelson Fonseca sobre la participación pública en las decisiones de política exterior, él clasifica los autores en dos bloques: los elitistas y los demócratas. Los primeros sostiene que “por la gravedad de las implicaciones de los temas internacionales (...) y por el hecho de que el Estado tiene que tener objetivos permanentes (...) la influencia de la opinión pública tiene que ser minimizado. De ahí que la política externa tiene que prevalecer sobre la nacional. En el caso opuesto, los demócratas sostiene que “la defensa de la participación popular ampliada en los asuntos internacionales eliminaría un vicio central del comportamiento de los estados, que es la tendencia a usar instrumentos militares para hacer valer sus intereses” (Fonseca Jr., 1998: 110-112). Embajadores como Samuel Pinheiro Guimarães verbalizaron en varias ocasiones la promoción de una diplomacia participativa abierta a los estímulos de la sociedad. Entre los nuevos canales de interacción con la sociedad, podemos citar los siguientes: la disponibilidad de la agenda con los compromisos diarios del ministro de relaciones internacionales en Internet; la presencia institucional del MRE en redes sociales online (*Youtube* y *Twitter*); la diplomacia pública practicada vía FUNAG; - el patrocinio a encuentros culturales y académicos etc. Pero, a pesar de estas medidas, el tema de la democratización de la política externa de Brasil no parece ser considerada como un problema efectivo por los actuales formuladores estratégicos de la inserción internacional de Brasil. Aunque la retórica y la práctica institucional de Itamaraty denoten un énfasis creciente en la cuestión democrática y en la pluralidad de los actores sociales involucrados en la PEB no se observa un sentido de urgencia (Belém Lopes, 2013: 288). Entonces, a pesar de algunas formas de apertura se sigue afirmando que en Brasil el carácter “público” de la política externa difícilmente se combina en la práctica con la participación de la población en el

---

<sup>107</sup> [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7951:discurso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-assinatura-do-memorando-de-entendimento-entre-o-brasil-e-a-organizacao-internacional-do-trabalho-oit-sobre-a-iniciativa-de-cooperacao-sul-sul-no-combate-ao-trabalho-infantil-brasil-14-12-2007&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=113](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7951:discurso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-assinatura-do-memorando-de-entendimento-entre-o-brasil-e-a-organizacao-internacional-do-trabalho-oit-sobre-a-iniciativa-de-cooperacao-sul-sul-no-combate-ao-trabalho-infantil-brasil-14-12-2007&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=113) (fecha de acceso enero de 2013).

proceso decisorio y muchos autores reconocen una distancia entre la población y los temas internacionales del Brasil (Pinheiro, 2004; Cervo y Bueno, 2002)<sup>108</sup>.

Hace tiempo Gabriel Almond (1956) elaboró una hipótesis según la cual la política externa se encuentra muy distante de las vidas ordinarias de los ciudadanos lo que explicaría los bajos niveles de participación y control democrático y Dahl (2001) observó que la articulación es algo más compleja. Es decir, los ciudadanos comunes van a poder en algunas ocasiones y bajo determinadas circunstancias ocupar un rol activo en la formulación de la política externa pero en general la política externa “conmueve” menos que otras políticas públicas en estados democráticos, lo que podría, en parte corroborar la hipótesis de la apatía política<sup>109</sup>.

### 3.3.5. La cooperación internacional de Brasil (y su vertiente Sur-Sur)

Siguiendo el análisis de la política exterior operado en el apartado anterior, afirmamos que la CSS desarrollada por Brasil representa un instrumento de política exterior, y es una manifestación de la “influencia del poder blando” del país (Hirst, 2012: 20). La cooperación brasileña ha aumentado de forma cualitativa y cuantitativa, tanto en el gobierno de Lula como en el actual de Dilma Rousseff, que han apostado por este ámbito de actuación como un elemento clave del poder blando de su política exterior (Ayllón, 2012: 189). El *soft power*<sup>110</sup> de Brasil es muy importante para este trabajo de

---

<sup>108</sup> Además, Brasil sufre una ulterior fragmentación en el proceso decisorio ya que tratándose de un estado federal la participación de los gobiernos no centrales genera problemas que derivan de una fragmentación doméstica de la política externa (Hocking, 1993: 28).

<sup>109</sup> Fueron pocos los episodios relativos a las relaciones internacionales de Brasil que animaron intensamente la opinión pública, entre ellos recordamos: la ocupación militar de la sede de Petrobras en Bolivia en 2006 y la ayuda concedida al presidente depuesto de Honduras, Manuel Zelaya en 2009.

<sup>110</sup> El término “poder blando” (*soft power*) fue acuñado por Joseph Nye en 1990 en su libro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, que luego desarrollaría en 2004 en *Soft Power: The Means to Success in World Politics* y ha entrado a formar parte de uso común en las disciplinas de las relaciones internacionales, como en el discurso de política exterior. Nye considera tres fuentes de ese poder: la cultura, la política exterior y los valores políticos. Nosotros, aquí, consideramos el poder blando como la capacidad de generar liderazgo por admiración e imitación, sin amenazas militares ni incentivos económicos. Ese concepto ha generado un fuerte debate, siendo ese un poder que no puede medirse con exactitud, a diferencia del PIB o a la cantidad de los armamentos y entonces eso lo convierte en algo inconcreto. Para Toklatián el poder blando es una reformulación “de lo que en los 70 y 80 se conocía como poder medio o poder regional: lo que ha cambiado no es el concepto, sino quienes lo ejercen”. La diferencia es que ahora estos poderes generan nuevas instituciones informales, como el G20 y los BRICS, y trabajan con una agenda más ambiciosa que trata de reformar las reglas del sistema. “Lo que es notoriamente brasileño es que Brasil ha sabido utilizar sus grandes tradiciones de política exterior para que se lo perciba de forma benigna”.



investigación ya que tal componente, en su proyección exterior, ha permitido ejercer una atracción positiva en otros países a partir de los principios básicos como su cultura, sus valores diplomáticos (no interferencia en los asuntos de otros países y respecto de la soberanía entre los principales) y compartir identidades con otros países como en el caso de África. Esto ha facilitado también la aceptación de las prácticas de CSS por parte de los países receptores. La cooperación ha sido concebida por el mismo Brasil como una herramienta idónea de su política exterior que, si bien buscaba desarrollar capacidades de otros socios, producía resultados funcionales a la estrategia de proyección de su imagen internacional ya que Brasil entiende el desarrollo como un “instrumento de promoción de la estabilidad y del equilibrio global” (Lopes, 2010: 177). Los programas de cooperación, además, en la visión de la diplomacia brasileña, tienen que representar un instrumento hábil para optimizar programas vinculados a las prioridades nacionales de desarrollo (Valler Filho, 2007: 122).

En relación a la modalidad de cooperación técnica de la CSS, Amorim ha declarado que “la cooperación técnica es un instrumento fundamental para la política exterior brasileña, pues permite una aproximación entre Brasil y otros países, en especial los del mundo en desarrollo. [...] En los viajes que he realizado acompañando al presidente Lula da Silva, o en visitas oficiales a nivel ministerial, he tenido la grata ocasión de tratar el asunto de la ampliación de la cooperación técnica con otros países en desarrollo. La respuesta ha sido excelente [...] Queremos hacer realidad una visión nueva de las relaciones entre los países en desarrollo, inspirada en la comunión de intereses y en la ayuda mutua [...]. En varias ocasiones pude verificar *in situ* que los países centroamericanos y caribeños tienen altas expectativas en relación al potencial de cooperación con Brasil. Haití ocupa una posición singular en este sentido. Nuestra presencia allí, en el contexto de la MINUSTAH, ha contribuido a dar mayor densidad a la relación bilateral. Hoy desarrollamos proyectos de cooperación en Haití en áreas como agricultura, salud, recursos hídricos, deportes, formación profesional y defensa civil” (Amorim, 2006). Además, anteriormente Celso Lafer había introducido un concepto, el de “fronteras de cooperación” que, según su visión, se relaciona con la consolidación pacífica del espacio nacional que a su vez fue el responsable de hacer del desarrollo el tema básico de la política externa nacional y creó las condiciones para que Brasil

reafirmase el componente sudamericano de su identidad nacional. Es decir, Lafer sostiene que las fronteras de separación se transforman en fronteras de cooperación (Lafer, 2001).

No queremos aquí repetir las motivaciones que llevan los estados a cooperar pero sí afirmamos que como Lancaster consideró insuficientes las teorías que parten de premisas sobre la motivación de los Estados (altruistas o egoístas) y buscó hacer la cuestión más compleja al proponer un abordaje que considerara aspectos de la política doméstica de los donantes –ideas y normas compartidas, instituciones políticas, grupos de interés y organización interna de los gobiernos para la gestión de la ayuda ofrecida- (Lancaster, 2007), lo mismo consideramos nosotros para el análisis de Brasil.

### 3.3.6. Economía y Nuevo Desarrollismo<sup>111</sup>

A pesar de haber tenido que enfrentarse a un ataque especulativo en contra del real, a una devaluación del 50% y a una amenaza de pérdida de control de la inflación, el gobierno de Lula fue capaz de ajustar la evolución de la economía brasileña y de empujar hacia una trayectoria de crecimiento acelerada con reducción de la pobreza y las desigualdades hasta el final de sus dos gobiernos. La economía se ha expandido en un promedio del 4%, con estabilidad macroeconómica y mejor distribución de la renta gracias, sobre todo, a la creación de más de 10 millones de puestos de trabajo, revalorización del salario mínimo y las políticas sociales de distribución condicionada de renta. El gobierno de Lula, además, en el plano internacional, ha logrado reducir la vulnerabilidad externa de la economía brasileña, al obtener superávits records en las cuentas externas, lo que le llevó a acumular unas reservas internacionales de casi 300 mil millones de dólares (en 2010) y a alcanzar el *Investment Grade* en 2008<sup>112</sup>.

Además, dos factores han sido muy importantes para el desempeño de la economía en el gobierno de Lula: por un lado, el sector exterior, con incrementos exponenciales de las exportaciones, principalmente al Sudeste Asiático y; por el otro, el mercado interno, a causa de la expansión del consumo doméstico derivados de la trayectoria alcista del salario mínimo y del incremento del empleo.

---

<sup>111</sup> No es objetivo de la tesis analizar en profundidad la evolución de la economía en los gobiernos de Lula, sino simplemente nombrar que ha representado un periodo de crecimiento, con estabilidad e inclusión social.

<sup>112</sup> Para mayores detalles sobre la reducción de la vulnerabilidad externa y el *investment grade* de Brasil, véase, entre otros: Cunha; Prates y Da Silva Bichara, 2010.

La reducción de la vulnerabilidad externa de la economía es uno de los cambios estructurales más importantes efectuados por el gobierno de Lula y ha sido decisiva para que el país pudiera retomar su trayectoria de crecimiento (Mercadante, 2013: 156).

La agricultura representa una de las principales actividades para la economía brasileña y fue fundamental en la implementación de las políticas de estabilización económica, crecimiento y distribución de la renta del gobierno de Lula (Mercadante, 2013: 208). Brasil se ha transformado en el segundo mayor exportador de alimentos y materias primas del mundo, superando a Canadá y China y quedando por detrás solamente de Estados Unidos. Los sectores que más ampliaron su participación en la pauta de exportación fueron el del complejo de la soja, el de la producción de carne, el sucroalcoholero y el de cereales, harinas y preparados y los principales destinos de sus exportaciones agrícolas son Asia y la Unión Europea, mientras que los principales países destinatarios de las exportaciones son China, Estados Unidos, Rusia y Alemania.

Hay que reconocer la importancia que el gobierno Lula le da al Estado en la economía que, como es sabido, se había desmontado a partir de los años ochenta y la respuesta neoliberal a la crisis fiscal en los años noventa profundizó ese cuadro de debilitación del Estado, liquidando lo poco que quedaba de la fase nacional-desarrollista. Esta renovada estatalidad de la acción internacional ha sido acompañada por un dinamismo empresarial marcado por la globalización de su mapa de inversiones externas con énfasis en los países en desarrollo, estén ellos en América Latina –especialmente en América del Sur-, en África o en Asia (Hirst; Soares de Lima y Pinheiro, 2010: 23). La participación de Brasil en el G-20 financiero y en los BRICS representan apenas algunos de los arreglos para lidiar con el creciente desequilibrio entre el orden económico (crecientemente multipolar) y el orden político-militar (que permanece dominada por los EEUU) (Visentini, 2011: 67). Las iniciativas del gobierno de Lula de fortalecer las asociaciones estratégicas con países en desarrollo contribuyeron a la creación de nuevos espacios geopolíticos y al cambio de la geografía internacional del comercio.

Resumiendo, la creación del G 20, la construcción de asociaciones estratégicas con países emergentes y el énfasis en la CSS, además de los avances económicos y sociales internos contribuyeron a elevar el protagonismo internacional de Brasil (Mercadante, 2013: 365).

Hasta ahora hemos analizado el plan externo de las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Lula. Aquí queremos hacer una panorámica sobre la política interna llevada a cabo ya que fueron creados muchos programas destinados a distribuir renta, generar oportunidades y promover la inclusión social (Prouni, Reuni; Economía Solidaria; Luz para Todos; Territorios de la Ciudadanía; Mi Casa, Mi Vida, etc).

Lo social pasó a constituir uno de los ejes estructurales del Nuevo Desarrollismo brasileño, es decir la transformación de lo social en uno de los ejes estructurales del proceso de desarrollo económico, mediante la distribución de la renta, la eliminación de la pobreza y la consiguiente dinamización del mercado interno. Las principales características del nuevo desarrollismo son representadas por el “crecimiento basado en las exportaciones con un mercado interno fuerte” y que “el Estado debe crear oportunidades de inversiones y reducir las desigualdades económicas”. Además, el Estado debe tener un “papel moderado en inversión y política industrial; aunque gran papel redistributivo<sup>113</sup>” (Bresser-Pereira, 2010: 32).

No han faltado críticos al nuevo desarrollismo, ya que algunos consideran que la política social no sería el punto central, sino que la estabilidad macroeconómica y la creación de capacidad productiva; y otros han llegado a llamar la atención para un nuevo modelo teórico, el social-desarrollismo, en el que lo social, en cuanto determinante fundamental del consumo de masa, sería el eje central de desarrollo. Es decir, el principal determinante del crecimiento sería la ampliación del mercado interno de consumo de masa que, a su vez, viene determinado por el nivel de distribución de la renta (Carneiro, 2012). Se trata, fundamentalmente, de un cambio de prioridades. Entonces, desde esa perspectiva para el Nuevo Desarrollismo el punto central sería la ampliación de capacidad productiva con estabilidad macroeconómica y, subsidiariamente, la distribución de la renta; y para el social-desarrollismo, el punto central sería lo social y las políticas distributivas como fundamento de la expansión del mercado interno de consumo de masas y, por ende, del crecimiento económico (Carneiro, 2012).

---

<sup>113</sup> Por redistributivo Pereira entiende que “siendo los países en desarrollo países dualistas que enfrentan el problema de una oferta ilimitada de mano de obra, hay una tendencia de los salarios a aumentar más lentamente en comparación a la productividad. Así hay una tendencia a la concentración de la renta que necesita ser controlada por la política económica –sobre todo por una política de salarios mínimos y un amplio programa de gastos sociales en educación, asistencia a la salud, asistencia social y seguridad social– no apenas por razones distributivas, sino también porque la desigualdad representa una fuente de inestabilidad política que podría ser un gran obstáculo al crecimiento (Bresser-Pereira, 2010: 34).

Con la crisis económica de estos últimos años, muchos países han recortado los gastos sociales, pero al contrario de esta tendencia Brasil ha desarrollado un proceso que combina, crecimiento económico, eliminación de la pobreza extrema y rápida reducción de las desigualdades sociales.

Como sostiene Celso Furtado, el fenómeno de reproducción de la pobreza y de las desigualdades sociales constituye uno de los rasgos históricos del subdesarrollo brasileño. La decisión de elegir lo social como uno de los ejes estructurales del desarrollo económico confirió una enorme importancia a políticas públicas dirigidas a afrontar las desigualdades, a la inclusión social y a la ampliación de derechos.

En este trabajo de investigación no serán analizados o medidos los impactos en el ámbito internos de estas políticas, sino que serán considerados en su impacto en la política exterior ya que muchas iniciativas sociales brasileñas han sido “exportadas”, sobre todo a América Latina y a África (pensemos en el programa “Más salud” que es el programa lanzado en el 2007, o la creación de la primera Empresa Brasileña de Hemoderivados y Biotecnología -Hemobras-, que tiene como objetivo producir hemoderivados a partir del plasma excedente de las transfusiones de sangre y actuar como institución de investigación y desarrollo tecnológico en el área de la biotecnología). Finalmente el proyecto interno del gobierno Lula también tiene un significativo impacto internacional en la medida en que sus propuestas sociales van al encuentro de agenda que busca corregir las distorsiones creadas por la globalización centrada apenas en comercio e inversiones libres. La campaña de lucha contra el hambre representa un elemento simbólico que señala la construcción de un modelo socioeconómico alternativo, respondiendo a la crisis de la globalización neoliberal (Visentini, 2011: 58). Por lo visto entonces las políticas de asistencia social vivieron un ciclo de renovación y expansión sin precedentes, aunque algunos programas fueron ideados durante la anterior administración Cardoso, como por ejemplo los programas *Bolsa Escola*, *Auxílio Gás*, *Bolsa Alimentação* y *Cartão Alimentação*.

Después de este resumen para mostrar los elementos claves de la política llevada a cabo por el gobierno de Lula, analizamos en el próximo apartado los actores principales que participan en la cooperación otorgada por parte de Brasil.

### **3.4 ACTORES DE LA CSS EN BRASIL**

Antes de analizar los actores que participan en la cooperación brasileña, es necesario recordar la diferencia entre la cooperación oficial y la cooperación interinstitucional en Brasil. La primera, la oficial, está regulada por acuerdos internacionales y ocurre entre el gobierno brasileño y el gobierno de otros países (cooperación bilateral, tanto recibida como prestada), o entre el gobierno de Brasil y organismos internacionales (cooperación multilateral). Dentro de las modalidades tratadas por el gobierno brasileño se distinguen la técnica, la científica tecnológica y la financiera. Es a esta tipología de cooperación que el presente trabajo de investigación hace referencia. La cooperación institucional ocurre entre instituciones públicas o privadas de diferentes países, a través de convenios entre las partes involucradas. Como hemos repetido en varias ocasiones en el curso de este trabajo, existe una enorme dificultad para analizar la cooperación en sus diferentes versiones ya que nos encontramos frente a una elevada dispersión institucional de la CTPD brasileña y la inexistencia de marcos regulatorios propios. Los espacios decisorios son altamente fragmentados e informales, no siendo posible tener una comprensión definitiva y coherente sobre quién define o influencia la asignación de los recursos (Leite; Suyama y Waisbich, 2013: 4).

Debido a esta enorme fragmentación no se pueden analizar todos los actores que participan en la CSS de Brasil pero aquí nombraremos los que juegan un papel más activo y destacado, y sobre todo los actores relacionados con las acciones llevadas a cabo por el gobierno ya que para los otros, ONG, sociedad civil, empresas privadas etc., no tenemos suficiente información. Hemos decidido centrarnos en los actores con quienes nos hemos encontrado al analizar en concreto la actividad de cooperación registrada en el base de datos COBRADI-IPEA.

#### **3.4.1. Agencia de Cooperación Brasileña (ABC)**

Sin lugar a dudas, el actor más importante que participa en la cooperación brasileña es la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Antes de describir sus funciones hagamos un pequeño recorrido histórico sobre su formación.

La primera iniciativa de implantación de un sistema de cooperación técnica internacional en Brasil tuvo lugar en 1950 cuando el gobierno brasileño creó la Comisión

Nacional de Asistencia Técnica (CNAT)<sup>114</sup> (Cervo, 2003: 5) por medio del decreto n.28.799 del 27 de octubre de 1950 compuesta por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y ministerios sectoriales. Después de diecinueve años se optó, en 1969, por una amplia reforma institucional del sistema, centralizando las competencias básicas de la cooperación técnica internacional (negociación externa, planificación, coordinación, etc.) en la SEPLAN y en el MRE, elegidos como órganos centrales responsables de su gestión. A partir de 1984, ya se estaba haciendo presente la necesidad de una nueva revisión de los mecanismos de gestión del sistema, con la finalidad de dotarlo de mayor eficiencia. De hecho, el sistema de cooperación técnica presentaba un doble comando, es decir, la División de la Cooperación Técnica de Itamaraty y la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN). En relación a esta última subsecretaría, el SUBIN, creada a partir del decreto 65.476 del 1969 se ocupaba de las funciones técnicas como la propuesta, el análisis, la aprobación y el seguimiento de proyectos mientras que la división se encargaba de los aspectos políticos de la cooperación técnica. La fusión de las funciones desarrolladas por estas unidades, con la extinción de la SUBIN y de la División y la creación de la ABC en el ámbito del MRE, ha representado un avance en el sentido de dotar al país de una agencia especializada en cooperación técnica, juntando así en un mismo órgano las funciones técnicas y las de política exterior. La ABC fue oficialmente creada el 25 de septiembre del 1987, por medio del decreto número 94.973 como parte integrante de la FUNAG, vinculada al MRE. En 1996 la Agencia fue integrada en la Secretaría General del MRE, por medio del decreto n. 2070/96, manteniéndose inalteradas sus finalidades. La Agencia absorbió las funciones de la SUBIN y también las de la DCOPT, y fue dotada de autonomía financiera. En Brasil, la ejecución nacional sería aprobada por el decreto 3751 el 15 de febrero de 2001, y por el decreto 5151 el 22 de julio de 2004, cuyo inciso 1 del artículo 2 reza: “la ejecución nacional se define como la modalidad de gestión de proyectos de cooperación técnica internacional acordados con organismos o agencias multilaterales por la cual la conducción y dirección de sus actividades están a cargo de instituciones brasileñas aunque la parcela de recursos presupuestarios de contrapartida de la Unión esté bajo la guarda de organismo o agencia cooperante”. Así el proyecto BRA/90/009, en el ámbito de la ABC crearía la unidad de administración de proyectos, en consonancia con las

---

<sup>114</sup> La Comisión estaba volcada en administrar la ayuda recibida por el exterior.

mencionadas resoluciones de las Naciones Unidas que recomendaban la implementación de la modalidad de ejecución nacional en la cooperación técnica recibida por los organismos internacionales. En 2004, por medio del decreto n. 5.032 pasaría a subordinarse a la subsecretaría general de cooperación y comunidades brasileñas en el exterior, cuando atravesaría por un proceso de reestructuración de su organigrama y del personal. Con esta modificación, serían creadas la coordinación-general de planificación estratégica, comunicación e información, de cooperación en el ámbito federativo y de acompañamiento de proyectos y de planificación administrativo que se juntaron para analizar la cooperación prestada, recibida bilateral y recibida multilateral.

A día de hoy, la ABC tiene como funciones las de negociar, coordinar, implementar y acompañar los programas y proyectos brasileños de cooperación técnica llevados a cabo con base en los acuerdos firmados por Brasil con otros países y organismos internacionales. Para desempeñar su misión, la ABC se orienta basándose en la política exterior del MRE y en las prioridades nacionales de desarrollo, definidas en los planos y programas sectoriales del Gobierno (ABC, 2011).

En lo específico, la estructura operacional de ABC está formada por las siguientes áreas: la coordinación general de cooperación técnica entre países en desarrollo (CGCD); la coordinación general de cooperación técnica bilateral (CGCB); la coordinación general de cooperación técnica multilateral (CGCM); la coordinación general de administración y presupuesto general de la ABC (CGAO). La ABC en su conjunto es responsable tanto por la cooperación recibida como por la ofrecida.

En Brasil, la ABC/MRE es el principal órgano responsable de la gestión de la cooperación técnica con otros países u organizaciones internacionales, en sus modalidades recibida y prestada.

A nivel epistemológico, la ABC y la IPEA definen la cooperación brasileña para el desarrollo como “la totalidad de recursos invertidos por el gobierno federal brasileño, totalmente a fondo perdido, en el gobierno de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño o en organizaciones internacionales con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para la mejoría de sus condiciones socioeconómicas” (IPEA y ABC 2010: 17). Y aún, la ABC define la cooperación triangular como “la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país



y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico” (Ibíd.: 18).

Como informa De Sousa, parte de los programas concretos coordinados por la ABC (y el MRE) y de las inversiones en países en desarrollo guiadas por el Ministerio de Economía, demuestran que el gobierno de Brasil promueve los intereses de los países en desarrollo, incluidos, naturalmente, los suyos propios, en el ámbito internacional (De Sousa, 2008: 3)<sup>115</sup>.

Después de haber arrojado luz sobre el principal actor de la cooperación de Brasil, la ABC, hagamos una panorámica sobre los otros agentes que participan en la cooperación llevada a cabo por el país. A pesar de ser la ABC la encargada de coordinar las acciones de cooperación técnica no existen reglas claras sobre la gobernanza de la cooperación y no existe una documentación escrita de las orientaciones políticas que gobiernan las decisiones y por eso se torna difícil hacer una lectura precisa de la ruta, de los objetivos y de las estrategias que guían la cooperación brasileña (Cabral, 2011: 31).

Por último es necesario traer a colación que durante el gobierno de Lula la ABC sufrió un drástico recorte del personal que supuso un periodo de paralización de los programas y proyectos implementados ya que en junio del 2002 había 156 técnicos en actividad mientras que este número caería a 50 en marzo del 2005 (Valler Filho, 2007: 112). Además, aunque la ABC subraye el carácter desinteresado de la CSS, es prácticamente imposible disociarla de los intereses políticos y económicos del país (Blanco; Bringel y Surasky, 2013: 36), por la vinculación que tiene con el MRE, como acabamos de analizar.

---

<sup>115</sup> Por nombrar algunos de los programas lanzados durante el gobierno Lula y que tienen un impacto internacional recordemos la “Acción contra el Hambre y la Pobreza” junto con Argelia, Chile, Francia, Alemania y España con vistas a desarrollar instrumentos de financiación alternativos para el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o por ejemplo el proyecto Hambre Cero, programa lanzado en 2003 y se articula según los siguientes ejes: acceso a los alimentos, fortalecimiento de la agricultura familiar, generación de renta, y articulación, movilización y control social. El derecho a la alimentación es considerado en la constitución como un derecho social y está incluido en el artículo 6 de la enmienda constitucional n.64 del 2010.

### 3.4.2. Itamaraty

La construcción de la política exterior de Brasil reposa en el MRE<sup>116</sup>, que en el 1834 se separó del Ministerio de Guerra. La identidad de unificación nacional del MRE está orientada por las políticas del diplomático Barón de Rio Branco que es considerado el padre de la diplomacia brasileña. Itamaraty, es la responsable de guiar al Presidente de la República en cuanto a la formulación y realización de la política externa brasileña (ICP: 5-6).

Como vimos en el apartado anterior podemos considerar dos periodos en la cooperación de Brasil, es decir, el primero, en el cual el MRE pasa a ser el órgano centralizador en la formulación y ejecución de esta política; y el segundo que corresponde a una tendencia a la descentralización y está vinculado al surgimiento de diferentes actores de la sociedad civil, en el momento que la gestión de la cooperación adquirió facciones más participativas. Representa la apertura progresiva del sector público a las demandas civiles que, desde el proceso de redemocratización del país, manifestaba la urgencia de no quedarse al margen del proceso de decisión política. A pesar de esto, las críticas formuladas en cuanto al “monopolio” por parte de Itamaraty igualmente continuaron.

Además, como mostramos al principio de este capítulo, parece que la diplomacia brasileña está cada vez más presidencializada (Cason y Power, 2009; Danese, 1999), presidencialización que llegó a su ápice durante el gobierno Lula. Históricamente, antes del 1994 los presidentes brasileños eran altamente dependientes del MRE que poseía gran autonomía decisoria. Los presidentes viajaban poco pero tal tradición fue revertida a mitad de la década del 1990 cuando la diplomacia presidencial se convirtió en algo más habitual con las administraciones de Cardoso (1995-2002) y Lula (2003-2010) (Cason y Power, 2009: 121-122). El indicador para medir el grado de presidencialización es considerado el porcentaje de los viajes al exterior de los presidentes.

Es sabido que es tarea del Presidente la responsabilidad de definir las directrices de la política exterior brasileña. Las diferencias de enfoque al desarrollo nacional y a las políticas externa brasileña en cada administración, bien como los compromisos asumidos por cada gestión con grupos específicos, influyen las prioridades de la cooperación. El

---

<sup>116</sup> Del Decreto 2070/96 se define y deriva el funcionamiento del MRE, definiendo los siguientes niveles: Ministro de Estado de Relaciones Exteriores; Secretario General de Relaciones Exteriores; Secretario General Adjunto; Subsecretario General del Servicio Exterior; Subsecretario General de Asuntos Políticos Subsecretario General de Asuntos de Integración, Económicos y de Comercio Exterior.

gobierno FHC, por ejemplo, priorizó iniciativas de cooperación en salud, al paso que Lula priorizó acciones de lucha contra el hambre y la pobreza. Se puede observar una línea de continuidad sobre los valores (democráticos, humanitarios etc.) que encierran los proyectos de la cooperación realizada por parte de Brasil, pero, al mismo tiempo, cada gobierno influye sobre las directrices de tal cooperación.

El empeño de Itamaraty<sup>117</sup> en promover y expandir la cooperación técnica prestada a países en desarrollo en los últimos años confirió credibilidad y confianza a la actuación de Brasil, además de reforzar los lazos de amistad y ampliar la importancia de su imagen (Valler Filho, 2007: 97). El hecho de que la cooperación técnica brasileña haya sido, durante un largo periodo, actividad exclusiva del estado y haya representado el monopolio de éste en su formulación, hizo que ésta fuese objeto de críticas, sobre todo a partir de la redemocratización del país. En este momento, diferentes actores de la sociedad civil, de la academia, de ONG, etc. pasarían a demandar espacio en la definición de las políticas estatales (Valler Filho, 2007: 48). Además, a partir del proceso de democratización del país se ha notado un gradual avance tanto en el plano discursivo cuanto en términos de iniciativas prácticas, de las propuestas de “democratización” de la política externa brasileña (PEB) (Lopes Belém, 2013: 12). Entre los mecanismos realizados en el sentido de mayor apertura de la toma de decisiones en asuntos de política exterior se pueden citar: la creación en 1997 de la asesoría de relaciones federativas y parlamentarias (Afepa) del MRE; la creación de la sesión nacional del Alca (Senalca) en 1996; la creación del grupo interministerial del trabajo sobre comercio internacional de mercaderías y de servicios (Gici) en 1999, además del comité empresarial permanente del MRE en 1992, y del foro consultivo económico y social del Mercosur (FCES) en 1996 y de la sección nacional de consulta sobre la Unión Europea (Seneuropa); la promoción anual, a partir del 2006 de la conferencia nacional sobre política externa y política internacional (CNPEPI), con pretensión de servir como foro permanente para consulta entre diplomáticos y académicos de relaciones internacionales y enunciación de las directrices de política externa brasileña; y la revisión de las reglas del concurso de admisión a la carrera diplomática (CACD) (Ibíd.: 13).

---

<sup>117</sup> Para un mayor conocimiento de la evolución del sistema de formulación y toma de decisiones en política exterior brasileña se recomienda el estudio pionero sobre el asunto de Zairo Borges Cheibub, *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização no Itamaraty* (1984).

Además de la ABC e Itamaraty, podemos nombrar como otros actores las numerosas agencias, fundaciones, universidades, secretarías especializadas, dependientes de diversos ministerios.

### 3.4.3. Otros actores

Entre los actores más activos en el ejercicio de la cooperación brasileña, nombramos los que encontramos en base a los datos analizados de la COBRADI-IPEA. Como podemos apreciar en la siguiente lista, destacan las agencias de diversos ministerios federales<sup>118</sup> (Ministerio de Salud; Ministerio de Defensa; Ministerio de Desarrollo Social, muy conocido por ser el responsable del programa Bolsa Familia; Ministerio de Agricultura; etc.).

- Agência Brasileira de Inteligencia (<http://www.abin.gov.br/>)
- Agência Nacional de Aviação Civil (<http://www.anac.gov.br/>)
- Agência Nacional de Energia Elétrica (<http://www.aneel.gov.br/>)
- Agência Nacional de Telecomunicações (<http://www.anatel.gov.br/institucional/>)
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
(<http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/home>)
- Agência Nacional de Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis  
(<http://www.anp.gov.br/>)
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>119</sup>  
(<http://www.bndes.gov.br/>)

---

<sup>118</sup> Los ministerios tienen autorización legal para firmar tratados de cooperación internacional y representar oficialmente al país en foros internacionales. Por su conocimiento técnico en áreas específicas, los ministerios han sido tradicionalmente actores importantes en la implementación de la cooperación técnica.

<sup>119</sup> El BNDES es una empresa pública federal brasileña, vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y su principal objetivo es apoyar emprendimientos que contribuyan al desarrollo de Brasil, es decir, actúa como agente financiero de empresas brasileñas en el exterior. Sus líneas de financiamiento contemplan préstamos a largo plazo y costos financieros menores que los del mercado minorista, desarrollando proyectos de inversiones y la comercialización de máquinas y equipamientos nuevos, fabricados en el país, así como también para incentivar el aumento de las exportaciones brasileñas. El Banco está expandiendo mucho su portafolio en África. Por otro lado, el principal propósito de estos préstamos es el de estimular la inserción de empresas brasileñas en el mercado internacional y no de promover la cooperación para el desarrollo de otros países (Cabral, 2011:18). Las líneas de apoyo financiero y los programas del BNDES atienden a las necesidades y a la preocupación de inversiones de las empresas de cualquier porte y sector. Desde la fundación hasta el día de hoy, ha sido posible observar que las dinámicas internas de la economía brasileña y la postura de la economía internacional han afectado la postura del Banco. Pueden ser identificados dos periodos que influenciaron su actuación: el primero, que va desde 1952 hasta 1979, que corresponde a un periodo marcado por una importante presencia gubernamental durante la cual los planes económicos tenían como objetivo el

- Caixa Econômica Federal (<http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>)
- Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (<http://www.ceplac.gov.br/>)
- Companhia Nacional de Abastecimento (<http://www.conab.gov.br/>)
- Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior  
(<http://www.capes.gov.br/>)
- Departamento de Polícia Federal (<http://www.dpf.gov.br/>)
- Divisão temas educacionais -MRE- (<http://www.dce.mre.gov.br/index.php>)
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)<sup>120</sup>  
(<https://www.embrapa.br/>)
- Escola de Administração Fazendária (<http://www.esaf.fazenda.gov.br/>)

---

desarrollo de las infraestructuras y de la expansión de la industria; el segundo, enfocado a ajustes internos y externos y en una reestructuración del rol estatal. Este periodo se ha caracterizado por el desarrollo de estrategias de políticas de ajuste microeconómicos y de reformas estructurales además de la liberalización del mercado. Es durante esta fase que el gobierno brasileño define nuevas estrategias donde resulta una redirección de las acciones de las instituciones (Kraychete, 2013: 66). La cooperación del BNDES y del gubernamental Programa de Crédito a la Exportación es reembolsable y establece la obligatoriedad de que un porcentaje de los recursos se utilice para comprar bienes y contratar servicios brasileños, lo que atrae la participación de empresas constructoras e industriales en la CSS (Ayllón y Leite, 2010; Iglesias y Pereira de Costa, 2011). El gobierno de Lula redefinió y amplió el espacio de actuación del BNDES y el aprovisionamiento de recursos fue aumentado con aportes adicionales del tesoro nacional. La financiación de los proyectos del BNDES es condicionada a la contratación, por parte del gobierno, de empresas brasileñas para ejecución de obras. Es decir, no hay transferencia directa de fondos a los gobiernos contratantes. Los acuerdos bilaterales intergubernamentales son, por lo tanto, alternativas por las cuales las empresas brasileñas vienen recibiendo apoyo financiero para internacionalizarse, a través de las modalidades del banco: el BNDES Exim (Pré y Pos-Embarque), el BNDES Finen (líneas de apoyo a la internacionalización de empresas brasileñas y de adquisición de bienes de capital) y el BNDES Automático, este último es una línea de crédito para exportación que financia productos brasileños por medio de bancos extranjero acreditado en el país comprador.

Para mayores informaciones consultar

<sup>120</sup> Otro ejemplo que se llama a colación es EMBRAPA, empresa vinculada al Ministerio de Agricultura, que tiene un rol activo en proyectos de transferencia de tecnología en África, Sudamérica, América Central y el Caribe. Su actuación busca auxiliar, promover y fomentar el desarrollo social y el crecimiento económico a través de la transferencia de tecnología y del intercambio de conocimientos y de experiencias en el campo de la investigación agropecuaria. La actuación de esta empresa en el campo de la capacitación para el desarrollo viene potencializando las oportunidades de negocios para las empresas brasileñas en la región. Esta empresa realiza proyectos que tienen como finalidad la adaptación de tecnologías a las necesidades de las sociedades y de las economías de los países socios, sobre todo en África y en América Latina (Arraes, 2011). Su creación se retrotrae al 26 de abril del 1973 y desde el principio asumió el desafío de desarrollar junto con sus socios del Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria (SNPA) un modelo de agricultura y ganadería tropical brasileño, superando las barreras que limitaban la producción de alimentos, fibras y energía en Brasil. La Embrapa representa entonces una empresa con espíritu global que a lo largo de su historia ha construido una sólida red de cooperación internacional. Está coordinada por la Secretaría de Relaciones Internacionales y su actuación en el exterior también contribuye con el programa de cooperación técnica del gobierno brasileño, que busca transferir y adaptar tecnologías nacionales para la realidad tropical de diferentes países. La cooperación técnica, como vimos más veces, es un importante instrumento del gobierno brasileño para apoyar acciones de capacitación y transferencia de tecnología en países en desarrollo. Han sido enfatizadas acciones que contribuyen para disminuir la pobreza y el hambre en países en desarrollo, y que tienen en consideración los procesos de desarrollo social, económico y ambiental de cada país. Esta forma de cooperación es realizada en apoyo a la ABC.

- Escola Nacional de Administração Pública (<http://www.enap.gov.br/>)
- Estado-maior do exército (<http://www.eme.eb.mil.br/>)
- Fundação Oswaldo Cruz<sup>121</sup> (<http://portal.fiocruz.br/pt-br>)
- Gabinete de Segurança Institucional/PR (<http://www.gsi.gov.br/>)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<http://www.ibge.gov.br/>)
- Instituto brasileiro do meio ambiente dos recursos naturais renováveis (<http://www.ibama.gov.br/>)
- Instituto de pesquisa económica aplicada (<http://www.ipea.gov.br/portal/>)
- Instituto do patrimonio histórico e artístico nacional (<http://portal.iphan.gov.br/>)
- Instituto nacional de meteorología (<http://www.inmet.gov.br/portal/>)
- Ministério da agricultura, pecuária e abastecimento (<http://www.agricultura.gov.br/>)
- Ministério da ciência e tecnologia (<http://www.mct.gov.br/>)
- Ministério da cultura (<http://www.cultura.gov.br/>)
- Ministério da defesa (<http://www.defesa.gov.br/>)
- Ministério da fazenda (<http://www.fazenda.gov.br/>)
- Ministério da integração nacional (<http://www.integracao.gov.br/>)
- Ministerio da saúde (<http://portalsaude.saude.gov.br/>)
- Ministério das comunicações (<http://www.mc.gov.br/>)
- Ministério do desenvolvimento agrário (<http://www.mda.gov.br/>)
- Ministério do desenvolvimento social e do combate à fome (<http://www.mds.gov.br/>)
- Ministério do desenvolvimento, industria e comercio exterior (<http://www.mdic.gov.br/sitio/>)
- Ministério do esporte (<http://www.esporte.gov.br/>)
- Ministério do meio ambiente (<http://www.mma.gov.br/>)

---

<sup>121</sup> La Fundación Oswaldo Cruz es una institución pública del estado que está vinculada al ministerio de salud y realiza capacitaciones en servicio, transferencia de tecnología, apoyos para el fortalecimiento de los sistemas de salud. El Ministerio de Salud, a través de su Asesoría Internacional y de sus órganos a él vinculados, como Fiocruz, desarrolla innumerables proyectos de cooperación técnica en el exterior (Hirst, Soares de Lima, Pinheiro, 2010: 25). La acción de la Fundación ha aumentado mucho en los últimos años, sobre todo desarrollando importantes proyectos en África (se debe destacar la instalación en julio de 2006 una oficina de representación en Accra, República de Ghana, y que en marzo de 2008 la empresa ha iniciado sus operaciones en Caracas, Venezuela además de la creación en el mismo año 2008 de la primera oficina internacional de la Fiocruz en Maputo, Mozambique, responsable de ofrecer formación en recursos humanos en el área de salud. Juntamente con esta iniciativa, Brasil apoyó la implementación de la Fábrica de Medicamentos de Mozambique (2012) por medio de la asesoría de especialistas del Instituto de Tecnología en –Farmanguinhos-, que producirá medicamentos anti-retrovirales, entre otros), de los cuales daremos más detalles en el capítulo 5.

- Ministério do planejamento, orçamento e gestão (<http://www.planejamento.gov.br/>)
- Ministério do trabalho e emprego (<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>)
- Ministério do turismo (<http://www.turismo.gov.br/turismo/home.html>)
- Secretaria de asuntos estratégicos/PR (<http://www.sae.gov.br/>)
- Secretaria de educação superior (<http://mecsrv125.mec.gov.br/>)
- Secretaria nacional de políticas sobre drogas (<http://portal.mj.gov.br/senad/>)
- Serviço federal de processamento de dados (SERPRO) (<https://www.serpro.gov.br/>)

Esta fragmentación y multiplicidad de organismos puede generar problemas de coordinación e ineficiencia.

A estos hay que añadirles:

- Confederação Internacional da Indústria (<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/>)
- Serviço nacional de aprendizagem comercial (<http://www.senac.br/>)
- Serviço nacional de aprendizagem rural (<http://www.senar.org.br/>)
- Serviço social do transporte-Serviço nacional de aprendizagem do transporte (<http://www.sestsenat.org.br/Paginas/Index.aspx>)
- Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas (<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/>)

En los capítulos cuarto y quinto se presentarán microdatos de algunas de estas entidades en relación a la cooperación con Haití y los países PALOP.

### **3.4.4. Sociedad civil, ONG y Empresas**

En este apartado nombraremos, sin entrar demasiado en el detalle cómo hemos explicado con anterioridad, algunos de los actores que participan en la cooperación brasileña pero que no forman parte del gobierno y tampoco están conectados con ellos. Esta participación aumenta el grado de complejidad de la coordinación entre las diversas acciones y la responsabilidad en la negociación y en el control de los programas implementados. Como vimos, en el caso brasileño, el activismo del presidente Lula en la CSS fue acompañado por un proceso más amplio de internacionalización de ministerios, de gobiernos locales y de actores no gubernamentales que comenzaron a participar en la prestación de la cooperación al desarrollo. Tal participación se desarrolló no más como simples actores secundarios del MRE – ya que apenas participaban en el diseño e

implementación de las iniciativas- sino que intentando también colocarse como entes centrales en la definición de las prioridades de la política exterior brasileña. Se trata de un proceso reciente y aún en curso, cuyas dinámicas todavía no han sido exploradas (Costa Leite, 2012: 33). Entre estos actores tenemos que incluir sobre todo la sociedad civil<sup>122</sup>, las universidades<sup>123</sup>, las ONG y también las empresas privadas. Respecto a la inclusión de la sociedad civil existen opiniones a favor y en contra del crecimiento de la influencia de ésta sobre la toma de decisiones relacionadas con la cooperación internacional del país. Si por un lado, al ser actores más cercanos a los beneficiarios y con mayor autonomía, podrían ser más efectivos y equitativos al implementar sus proyectos (Presidencia Española de la UE, 2010: 12), por el otro lado podrían alejarse mucho de los intereses brasileños, desconociendo algunas de las dinámicas y las relaciones que el país tiene en su política exterior.

A pesar de las negativas y de las críticas, hoy en día, la globalización ha puesto a dura prueba la centralidad estatal, y también la CSS tiene que tener en cuenta tal sector civil, así como los gobiernos locales, las organizaciones no estatales, las ONG, los movimientos sociales y a las redes transnacionales como actores involucrados (Ojeda, 2010: 101). Como es fácil de deducir no estamos frente a un régimen verdaderamente institucionalizado en el campo de la CID. Se debe considerar además el hecho de que Brasil es una federación y que las varias agencias de la administración pública nacional participan de actividades y proyectos de cooperación (Milani; Suyama y Lopes, 2013: 1). En esta tesis arrojamos luz sólo sobre la cooperación a nivel estadual y no nos ocupamos tampoco del caso de la cooperación descentralizada<sup>124</sup> a pesar de que muchos estados y

---

<sup>122</sup> El término “sociedad civil” no es exento de ambigüedad. Dentro del grupo Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se puede operar una división, ya que incluyen: las organizaciones sociales; las ONG y otros organismos académicos; y los espacios de encuentro de estas organizaciones y los agentes políticos o esferas públicas (Ayllón, 2015: 4). Además que estas OSC pueden ser divididas por tamaño, ideología, origen, ámbito territorial, fuentes de financiación etc. (Ibíd.: 5).

<sup>123</sup> En Brasil también las universidades y los institutos de investigación son agentes de la CSS, habiendo sido reconocidos por el gobierno brasileño “como un gran apoyo al desarrollo de la cooperación internacional” y un instrumento para “ampliar la visibilidad brasileña en el exterior y diseminar los conocimientos e innovaciones desarrollados en el país”, en actividades como educación de adultos, la implementación de universidades públicas, la capacitación técnica etc.(discurso del ex director de la ABC, Luiz Henrique Pereira da Fonseca, 2007).

<sup>124</sup> La globalización económica no ha provocado solamente transformaciones respecto a los actores estatales en la economía mundial, sino que llevado a que los territorios sub nacionales (incluidas las ciudades) emergieran como un factor de competitividad internacional y ascendieran como importantes actores internacionales empezando así a interesarse en las cuestiones como mudanza climática, energía, soberanía alimentaria etc. En el ámbito académico tal internacionalización viene estudiada a partir del concepto de “paradiplomacia”, es decir, las relaciones internacionales realizadas por los gobiernos subnacionales,



municipios, hasta ciudades, en los últimos tiempos hayan empezado a jugar un rol en la CSS.

Entre los grupos privados y estatales a compartir mercados, destacan la Petrobras, Odebrecht, el Banco de Brasil, la Vale do Rio Doce, Votorantim, Compañía Siderúrgica Nacional, Camargo Corrêa, Gerdau, etc. Todo esto representa el cariz de la enorme fragmentación en el sistema de la cooperación brasileña. La constructora brasileña Odebrecht<sup>125</sup>, la empresa estatal Petrobras y la minera Vale, son otros tres grandes inversores, sobre todo en África, que a menudo tienen que competir con firmas chinas para la exploración y explotación del subsuelo.

Hemos nombrado las empresas privadas como actores de la CSS porque han empezado a desarrollar y siguen desarrollando un papel importante en las inversiones, sobre todo en territorio africano. Además, en casi todos sus viajes presidenciales, Lula ha invitado a los exponentes de las mayores empresas brasileñas a sentarse a la mesa durante las tratativas de los acuerdos llevados a cabo para la cooperación entre Brasil y el país visitado.

---

regionales o locales con la finalidad de promover sus propios intereses. Dentro de las actividades ‘paradiplomáticas’ de los entes subnacionales destaca la cooperación descentralizada. Para mayores informaciones sobre el caso brasileño véase, entre otros, Salomon, M. (2011) “Paradiplomacy in the Developing World: the case of Brazil”, En: Amen, Mark e.a. *Cities in Global Governance. New sites for International Relations*. London: Ashgate.

<sup>125</sup> Odebrecht es un conglomerado brasileño de negocios en los campos de la ingeniería y la construcción, también participa en la manufactura de productos químicos y petroquímicos. Instituida como compañía en 1944 por el ingeniero Norberto Odebrecht Pernambuco, en Salvador de Bahía, el grupo está presente en Suramérica, América Central y el Caribe, Norteamérica, África, Europa y el Medio Oriente, y cuyo trabajo actualmente se concentra en Angola. <http://odebrecht.com/> (fecha de acceso junio de 2014).

## **CAPÍTULO 4. BRASIL Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR CON AMÉRICA LATINA; Y EL CASO DE HAÍTÍ.**

La importancia de este capítulo reside en que representa el primer estudio de caso de este trabajo de investigación: las relaciones de cooperación entre Brasil y América del Sur y, por otro lado, con Haití.

Además del análisis más conceptual, el trabajo llevado a cabo ha sido muy amplio ya que hemos desmenuzado la base de datos provistos por la COBRADI-IPEA, 2005-2010. Las tablas y los gráficos que se muestran a continuación se han elaborado en base a esta y a los informes de la SEGIB, la OCDE y el MDIC.

Este capítulo comienza con una introducción sobre la CSS en la región latinoamericana, poniendo en luz la importancia de la región como receptora y oferente de cooperación. Estando la región compuesta principalmente por países de renta media (PRM), se han visto reducidos los volúmenes de ayuda recibidos, por las razones que ya explicamos en los capítulos anteriores. Tales descripciones y los resultados de estas situaciones serán mostrados en los gráficos.

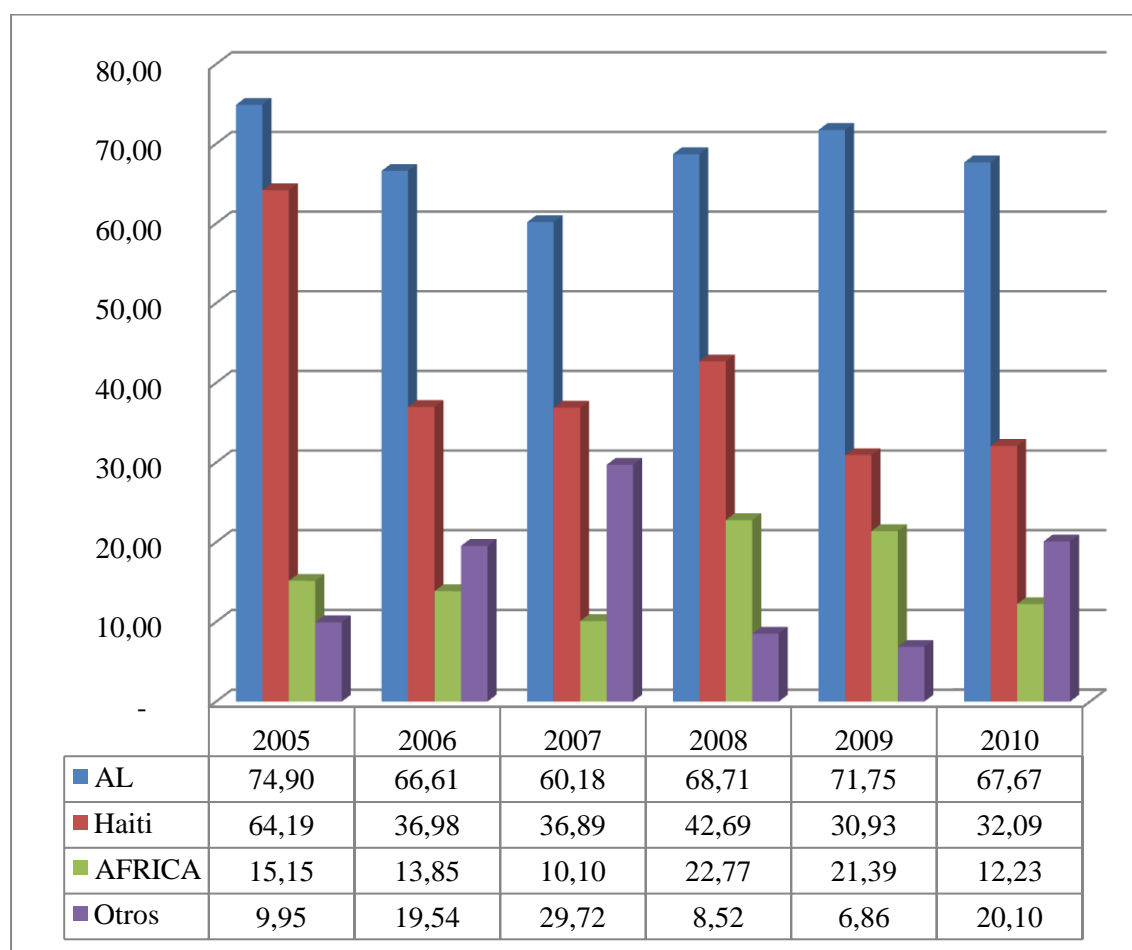
A partir de ahí, nos hemos adentrado de forma más precisa en el tema analizando las relaciones y los flujos de cooperación entre Brasil y su entorno regional para llegar a describir, en forma de estudio de caso, el caso de Haití. En relación a este país hemos arrojado luz sobre la misión MINUSTAH del 2004 y el terremoto que golpeó el país en el año 2010, ya que el primer evento ha significado un cambio en las acciones de política exterior de Brasil y el segundo ha mostrado fuertes repercusiones en los flujos de la cooperación brasileña hacia la región hasta al día de hoy. Como se puede observar en la figura (gráfico 4.1) el principal destino de los flujos de cooperación de Brasil resulta ser el país caribeño; contribuyendo así a que América Latina resulte ser el principal destino de la cooperación brasileña y África el segundo.

En primer lugar, hemos de subrayar la importancia de las relaciones entre Brasil y sus vecinos en base, sobre todo, a dos razones: la primera se relaciona a la centralidad que el gobierno de Lula otorga a la región; y la segunda porque tener buenas relaciones con el propio entorno regional podría contribuir en la afirmación como potencia emergente<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Además de que debido a la posición de Brasil y a su enorme tamaño, posee fronteras con casi todos los países de América del Sur (con excepción de Ecuador y Chile) lo cual lo hace más vulnerable a disputas

**Gráfico 4.1** Distribución geográfica de la cooperación brasileña (2005-2010), en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

#### 4.1 INTRODUCCIÓN A LA CSS EN AMÉRICA LATINA

En América Latina y en el Caribe son varios los países que por su condición de desarrollo social y económico han sido reconocidos, en el escenario de la cooperación internacional, como socios estratégicos por parte de los donantes tradicionales. Además de su rol como receptores, estas naciones actualmente tienen la capacidad de compartir experiencias, prácticas y lecciones de desarrollo significativas. De hecho, en la actualidad, países latinoamericanos como Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y México, han elaborado sus respectivos perfiles en calidad de oferentes de CSS. Esto les

---

fronterizas. “La globalización está reforzando, por paradójico que parezca, la importancia de las fronteras. Pero no las políticas, concebidas sobre un papel, sino las naturales” (Kaplan, 2009).

ha permitido posicionarse ya sea a nivel bilateral, regional o multilateral<sup>127</sup>, como parte de los ‘donantes nuevos o emergentes’, con una reserva importante de conocimiento especializado (SELA, 2011: 3). En esta tesis, siguiendo el rechazo de Brasil a aceptar algunas de las definiciones impuesta desde el exterior, nos referiremos también a estos países como ‘socios al desarrollo’, acercando, aunque sólo nominalmente, la región a Brasil.

Desde finales de los años noventa y el comienzo del nuevo siglo, el aumento en los niveles de renta de algunos países latinoamericanos ha facilitado que éstos cambiaran el rol de su participación en la cooperación al desarrollo pasando a ejercer un papel de países en condición de ofrecer, además de recibir. (SEGIB, 2007: 57).

#### **4.1.1 Breve historia de la CSS en la región**

En América Latina la institucionalidad de la CSS ha sido impulsada a través de la creación en 1985 del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)<sup>128</sup>, el cual por decisión de sus estados miembros, se ha convertido en el punto de intercambio de información de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en América Latina. Paralelamente, en la década de los ochenta, a pesar de estar inmersa en la crisis de la deuda, la región seguía avanzando en los procesos integradores, llegando así a la creación de la ALADI<sup>129</sup> (1980), del Grupo de Río<sup>130</sup> (1987) y aún del MERCOSUR (1991). Lo que se quiere demostrar con estos ejemplos es que existe una cierta relación entre la cooperación internacional para el desarrollo, sobre todo en su vertiente técnica, y

---

<sup>127</sup> Valga de aclaración que la CSS se está desarrollando ahora en diferentes niveles. Uno de ellos, el regional, en el cual sobresalen los esfuerzos de cooperación que se dan al interior de los esquemas de integración MERCOSUR, UNASUR, ALBA, CAN, CARICOM, SICA, etc.); el siguiente, interregional, que incluye relaciones inter-continenciales, como el caso de Brasil con países de las plataformas IBSA (el Fondo IBSA), BRIC o Cuba (con cooperación en salud y educación) en África (SODEPAZ, 2010); otro es el multilateral-global, que supone acciones coordinadas en el marco de los organismos internacionales (Lechini, 2009, 69); y finalmente, el bilateral, a través del cual los países de la región implementan la mayoría de los proyectos o programas de CSS.

<sup>128</sup> Para mayores informaciones, véase, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258> (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>129</sup> <http://www.aladi.org/> (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>130</sup> <http://sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77954> (fecha de acceso junio de 2014).

la integración regional<sup>131</sup>, considerando la cooperación como un lazo que llevaría a un mayor acercamiento (no financiero) de los países latinoamericanos. Es decir, la cooperación puede ser leída e interpretada como una herramienta para la integración regional.

El hecho de que la región latinoamericana muestre significativos avances en esta modalidad de cooperación internacional responde, en primer lugar, a una realidad bastante evidente, es decir, que es precisamente esta región la que concentra la mayor cantidad de países de renta media (PRM) de todo el mundo. Tales países se han visto obligados a replantearse la cooperación internacional dado que en los últimos años los flujos de cooperación (recibida) han reflejado una tendencia a la disminución y se ha producido un desplazamiento de América Latina y el Caribe como receptor de AOD, ya que como mostramos en el capítulo segundo, la mayor parte de la AOD mundial se ha dirigido a Irak y Afganistán (después de la securitización de la agenda internacional) y a los países del África sub-sahariana, en este caso para cumplir con los Objetivos del Milenio.

Actualmente la cooperación atraviesa por un proceso de redefinición puesto que la menor cooperación recibida está desembocando en la necesidad de establecer un verdadero sistema regional de CSS. En efecto, esta sería la contribución más importante de la región al sistema de la CID (SELA, 2010, 45). La CSS en la región cuenta con una serie de variables positivas que vale la pena destacar: la posibilidad y flexibilidad a la hora de compartir experiencias, la mayor capacidad de adecuación y adaptación, los menores niveles de condicionalidad, los reducidos costes, y el respeto por la soberanía, entre otros. Todos estos elementos justifican la importancia de esta modalidad de cooperación, de acuerdo con lo que Woods (2008) llama la “revolución silenciosa en el régimen de asistencia al desarrollo”.

Tras una década de políticas neoliberales, comenzaron a sucederse en América Latina una serie de gobiernos de corte progresista. Los gobiernos de Lula Da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Tabaré Vázquez, Michelle Bachelet, Néstor Kirchner y Cristina Fernández forman parte de esta ola de ‘nueva izquierda’, cada uno

---

<sup>131</sup> Considerando el constructivismo, “las teorías constructivistas se concentran en los conceptos de conciencia e de identidad regional, en el sentido compartido de pertenencia a una determinada comunidad regional, que se ha denominado “regionalismo cognitivo”. Además, tales teorías subrayan la medida en que la cohesión regional depende de un sentido duradero de comunidad basada en la capacidad de respuesta mutua y en la confianza, entre otros, de lo que podría ser definida “interdependencia cognitiva (Hurrell, 1995: 64).

con sus matices y particularidades endógenas (Morasso, 2009: 11). Ese aspecto llevó a un mayor acercamiento y a compartir valores entre los países de la región, aunque, como afirmamos en otras ocasiones, tal cercanía no ha llevado a una construcción del “yo” latinoamericano en términos de Wendt, según el cual un elevado grado de identificación con el otro llevaría a la construcción de un “yo” colectivo. La enorme fragmentación institucional de la región refleja esta dificultad de seguir un camino exitoso de integración regional.

Fue en la primera década de los años 2000 que el movimiento de ascensión de las llamadas potencias emergentes y de los PRM comenzó a llamar la atención de los estudiosos y analistas de relaciones internacionales. Además de la cuestión epistemológica sobre la utilización de la expresión “nuevos donantes” debemos afrontar otra gran discusión sobre la terminología que debe ser utilizada para designar este grupo de países ya que existen varias clasificaciones internacionales de desarrollo que emplean criterios distintos para trazar un ‘umbral del desarrollo mundial’. Tres clasificaciones especialmente influyentes son las elaboradas por el Banco Mundial, la OCDE y el PNUD.

De una parte, el Banco Mundial (BM) establece, desde 1978, una clasificación de los países en función de sus correspondientes niveles de ingreso por habitante, aproximados mediante el PNB<sup>132</sup> per cápita calculado mediante el método Atlas<sup>133</sup>. Aunque el propio Banco reconoce que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, sí que considera que el PNB per cápita es “el mejor indicador individual de la capacidad económica y el progreso de los países” (Banco Mundial, 2012). El BM reconoce 4 grupos de países, de acuerdo con la última edición (2011), los ‘países de ingreso bajo’, con menos de 1.005 dólares de PNB per cápita en 2010; los ‘países de ingreso medio-bajo’, con ingresos comprendidos entre 1.006 y 3.975 dólares; los ‘países de ingreso medio-alto’, de 3.976 a 12.275 dólares; y los ‘países de ingreso alto’, con más de 12.276 dólares. Consiguientemente, el amplio grupo de los genéricamente denominados PRM se extiende desde los 1.006 hasta los 12.275 dólares de renta por habitante.

Por su parte, el CAD de la OCDE distingue dos grupos de países para establecer un criterio objetivo para la recepción de AOD: los ‘países desarrollados’ (que

---

<sup>132</sup> Producto Nacional Bruto

<sup>133</sup> Para mayores informaciones consultar <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/clasificacion-paises/atlas> (fecha de acceso junio 2014).

corresponden básicamente a los países de ingreso alto de la clasificación del BM); y los ‘países en desarrollo’ (de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el BM), siendo estos últimos los potenciales receptores de AOD (CAD 2011).

Finalmente, el PNUD clasifica a los países por niveles de desarrollo humano, mediante el cómputo de un índice sintético, el Índice de Desarrollo Humano<sup>134</sup> (IDH), que captura parcialmente la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano. El PNUD establece una clasificación de países en cuatro niveles de desarrollo humano (PNUD, 2011): ‘desarrollo humano muy alto’, IDH superior a 0,79; ‘desarrollo humano alto’, IDH entre 0,698 y 0,79; ‘desarrollo humano medio’, de 0,52 a 0,698 y ‘desarrollo humano bajo’, IDH inferior a 0,52.

Brasil resulta pertenecer actualmente al grupo de países de ingreso medio-alto según el Banco Mundial, tener un nivel de desarrollo humano alto según el PNUD y ser un país en desarrollo según la clasificación del CAD.

Después de estas rápidas aclaraciones, volvamos a analizar la CSS en la región. La ventaja de los proyectos de CSS es que ellos pueden representar un instrumento útil, y relativamente asequible, para promover una mayor integración regional. Mención especial merece el aporte que la CSS ha tenido en el desarrollo de zonas fronterizas ya que la CSS en tales áreas ha servido para reformular las viejas doctrinas que concebían a las fronteras como límites y zonas de seguridad, para convertirlas en ámbitos de trabajo común en favor del desarrollo y la convivencia (SEGIB, 2011: 17). La cooperación fronteriza está fuertemente asociada a proyectos y acciones con carácter bidireccional, es decir cuando ambos cooperantes ejercen a la vez el rol de oferentes y receptores.

Se habla entonces de nuevos socios del desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional porque algunos países ya no representan en la actualidad el rol de simples receptores. Además de involucrar en mayor medida a los países de la región en los procesos de integración, la CTPD puede representar también un instrumento que permite a las políticas exteriores incrementar sus vínculos con otros países y fortalecer el proceso de gestión de cooperación. “Al igual que la CNS, la CSS forma parte de las políticas exteriores de los países proveedores y por esa razón es necesario analizar y entender sus

---

<sup>134</sup> Para mayores informaciones consultar <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh> (fecha de acceso junio de 2014).

intereses e incentivos. Algunos países buscan proyección internacional basada en valores e ideologías; otros están abriendo mercados y recursos naturales, o buscan apoyo a sus posiciones en foros internacionales como las Naciones Unidas (...) En este sentido, es necesario un debate más sincero sobre si la CSS peligra al seguir las mismas dinámicas verticales de la cooperación Norte-Sur, en particular cuando tiene lugar entre países de diferentes grados de desarrollo” (Sanín y Schulz, 2009: 3).

Entrando en el meollo de la cuestión, ordenamos, según el SELA, los instrumentos de financiación de la CSS en la región que pueden plantearse desde cuatro posibles escenarios: 1) bilateral: en el cual, además de los convenios de cooperación entre países, se han establecido fondos especiales que permiten a los países apropiarse y contar con recursos para tales fines; 2) regional: el cual da relevancia a los procesos que se desarrollan en el marco de los principales organismos regionales y hemisféricos (BID, MERCOSUR, UNASUR, SIECA, CARICOM, ALBA, etc.); 3) triangular: que ha permitido combinar diferentes formas de asociación, con interacción directa entre los donantes tradicionales de CNS y los países de la región, en ese sentido, se han establecido algunos mecanismos (fondos, iniciativas, programas, etc.) para financiar esta modalidad; y 4) multilateral: desde donde los organismos internacionales (principalmente Naciones Unidas) impulsan la CSS (SELA, 2011: 3).

A esta clasificación es interesante añadir también la división de las varias modalidades descritas por parte de la SEGIB. La cooperación bilateral horizontal se produce cuando un país en desarrollo ofrece cooperación técnica a otro. Dicha cooperación puede ofertarse bajo condiciones no reembolsables, lo que implica que el país que ejecuta el proyecto es, además, el que asume su financiación. Alternativamente, el proyecto puede ejecutarse bajo un esquema de financiación de costos compartidos que implica, tal y como su nombre designa, que ejecutor y receptor cofinancian el proyecto. En cualquier de los casos, la herramienta a través de la cual se negocian y acuerdan los proyectos a ejecutar son las comisiones mixtas integradas por responsables de cooperación de los gobiernos de los dos países implicados. La cooperación multilateral horizontal tiene lugar cuando varios países acuerdan compartir de manera coordinada experiencias y capacidades en un sector determinado. En general, todos los países participantes asumen un doble rol: contribuyen con recursos económicos y/o técnicos al desarrollo de este tipo de iniciativas de cooperación, mientras son beneficiarios de las actuaciones llevadas a cabo. La génesis de estos programas puede encontrarse en la



voluntad de varios países de impulsar una iniciativa conjunta, pero también en actuaciones bilaterales Sur-Sur que los países involucrados deciden ampliar y regionalizar. Lo que más nos llama la atención es el desarrollo de nuevas formas de cooperación, como por ejemplo la ‘cooperación horizontal Sur-Sur regional’ (que como es fácil de imaginar tiene lugar en el marco de un esquema de concertación regional). Un ejemplo de un proyecto que nació como cooperación horizontal Sur-Sur bilateral para acabar insertándose en una dinámica regional ha sido el “Banco de leches humanas” cuyo oferente es Brasil y los receptores han sido distintos países de América Latina. La cooperación triangular implica a tres actores: dos países en desarrollo (receptor y ejecutor) y un país desarrollado o un organismo supranacional que actúa, en cualquiera de los casos, como financiador del proyecto<sup>135</sup>.

Sin embargo, a pesar de estas descripciones, en la realidad resulta muy difícil cuantificar concretamente las acciones de CSS en todas sus variantes (en el caso de Brasil la cooperación triangular no está analizada de forma pormenorizada en nuestra base de datos de COBRADI-IPEA, 2005-2010). Los países de la región no han creado una base de datos compartida describiendo las acciones de CSS llevadas a cabo por cada país, y tampoco el registro a nivel nacional responde a los parámetros de otro país, con lo cual el análisis se complica de forma exponencial. En otras palabras, no existe ni un banco de datos común ni unos parámetros compartidos sobre lo que representa y se realiza como CSS.

La SEGIB cada año se esfuerza en ofrecer un informe sobre la CSS realizada entre los países de la región. La CSS, a pesar de no representar un mecanismo nuevo y de contar ya con un extenso historial, carece de muchos datos y análisis en el ámbito regional. En América Latina y el Caribe no hay claridad sobre la oferta y la demanda en la CSS, además de ser precaria la información estadística y financiera sobre los flujos que

---

<sup>135</sup> En la actuación de la cooperación triangular se pueden identificar 4 o 5 variantes: la primera se refiere a aquellos casos en los que la CSS triangular nace de una solicitud del receptor hacia los oferentes; la segunda se asocia a aquellos proyectos que se construyen sobre un doble acuerdo institucional, es decir, el primero entre el receptor y el primer oferente (bajo la fórmula de comisiones mixtas, convenios interinstitucionales o programas de cooperación científico- técnica) y el segundo entre el primer y el segundo oferente (de nuevo a través de programas o fondos de cooperación con terceros). La tercera variante resulta del procedimiento inverso en comparación con la primera tipología, es decir, nacen de una propuesta desde los oferentes (asociados a través de un programa de cooperación conjunta o de un memorándum de entendimiento) hacia un tercer país. La cuarta variante apenas explica un par de proyectos, aquellos en los que el acuerdo institucional implica simultáneamente a las tres partes; un marco éste que sin duda facilita una identificación, negociación, formulación y ejecución tripartita. Por último, la quinta variante destaca, como la anterior, por ser de las menos comunes. Se trata de una CSS triangular “cuadrangular”, protagonizada por cuatro actores (un receptor, un primer oferente y dos segundos oferentes) (SEGIB, 2011: 86).

se están dando. Eso demuestra que como primer paso sería imprescindible invertir en mejores sistemas de información, estadísticas, cómputo y sistemas de seguimiento y evaluación. Sistematizar las buenas prácticas representaría un apoyo fundamental para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los países, además de mejorar la visibilidad, predictibilidad y transparencia.

El reto, entonces, es encontrar un escenario que permita unificar la información y establecer mecanismos para su homologación que sea aceptado por todos los cooperantes y que tenga la capacidad técnica para alcanzarlo (Sanín y Schulz, 2009: 3).

Esta fragmentación de datos se refleja también en la existencia de una gran variedad de plataformas para debatir e impulsar la CSS regional, que está causando una ulterior fragmentación de los esfuerzos. Entre las organizaciones y organismos intergubernamentales activos en esta área se encuentran la SEGIB, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En este sentido, América Latina y el Caribe no carecen de espacios de debate, pero aparentemente existen dificultades a la hora de llegar a conclusiones y acuerdos más definitivos que permitan emprender pasos concretos en temas centrales, como los sistemas de información y la estandarización (Ibíd.: 4).

América Latina, a pesar de sus dificultades es una región homogénea, en el sentido de que todos los países (menos Brasil que pero está realizando esfuerzos en esta dirección) comparte el mismo idioma, a grandes rasgos el mismo pasado colonial, unas historias de dictaduras muy similares, una cultura rica y parecida. La mayoría de sus poblaciones presentan unas riquezas culturales inmensas, por eso las acciones y los proyectos de CSS pueden ofrecer un punto de convergencia entre los países de la región y podrían ofrecer buenos resultados. Además de su pasado, América Latina comparte también problemas actuales como la inclusión social, y tienen una visión del desarrollo compartida y es por eso que podría derivar en una cercanía más sólida y una cooperación basada en aspectos más ‘humanos y cooperativos’. Pienso, por ejemplo, en un esfuerzo común por la consecución de la seguridad alimentaria. En este sentido, hace unos años se empezó a hablar en la región de ‘hambre oculta’ (SEGIB, 2010: 95), es decir, de un problema asociado a la ingesta de productos como el arroz, el frijol o el maíz que son altamente calóricos y por eso dan sensación de saciedad pero que no alimentan lo suficiente. Para mejorar estos productos la mayoría de los países latinoamericanos

decidieron trabajar conjuntamente para el mejoramiento genético de aquellos productos que mostrasen carencias nutricionales. Aunar los esfuerzos llevaría entonces a mejores resultados.

En resumen, la ventaja de ser países diferentes pero al mismo tiempo similares, facilita enormemente la CSS interregional (Sotillo, 2007: 260) y es quizá una de las razones por la cuales la región ha sido protagonista desde sus inicios del movimiento de la CSS, tanto en términos filosóficos como en la práctica (Zhou, 2002).

No nos cansaremos de recordar que la CSS no es un proceso nuevo ni mucho menos coyuntural, por lo cual resulta más adecuado hablar de un ‘resurgimiento’ de la CSS en el sistema internacional (Ayllón, 2009: 1).

#### **4.1.2. La cooperación de la OCDE hacia América Latina, 2003-2010**

Antes de avanzar es necesario explicar que algunos estudiosos sostienen que la CSS puede sufrir un ‘efecto negativo colateral’ para la región latinoamericana y caribeña. Este fenómeno se refiere a la posibilidad de que, dado el creciente posicionamiento de la CSS en América Latina, la AOD vaya disminuyendo aún más y constantemente justo en relación inversa al aumento de las actividades de CSS (SELA, 2010: 43). Es decir, a más CSS regional correspondería menos AOD ofrecida por parte de los donantes tradicionales. Como hemos mencionado, en los últimos años hubo un aumento importante de la CSS en la región en consecuencia a algunos cambios mundiales. La región ha sido desplazada como receptora de ayuda ya que los países, y siendo la mayoría de renta media<sup>136</sup>, se han visto afectados por cuestiones como la meta para alcanzar los Objetivos del Milenio (especialmente en los países de menor ingreso relativo) y la securitización de la agenda mundial de ayuda.

Para analizar esta supuesta disminución de los flujos de ayuda hemos decidido analizar la base de datos de la OCDE y constatar si los flujos de todos los países que pertenecen a la OCDE (Tabla 4.1) han efectivamente disminuido. Tras esto, mostramos los mismos flujos de cooperación técnica, ayuda alimentaria y asistencia humanitaria pero

---

<sup>136</sup> Algunos sostienen que existen importantes razones que justifican que la comunidad internacional mantenga su apoyo a los PRM ya que en estos países reside el 42% de la población pobre del mundo; porque los logros en estos países son altamente vulnerables; porque algunos de estos países (como Brasil) tienen un elevado peso y liderazgo en su entorno regional y puede otorgar estabilidad en su región.

por parte de Japón, Alemania y Estados Unidos que son los países más activos, sobre todo en la modalidad de cooperación triangular (tabla 4.2).

**Tabla 4.1** Cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria ofrecida por los países OCDE a América Latina y América del Sur (2003-2010), en millones de dólares estadounidenses.

<b>Cooperación técnica</b>	<b>2003*</b>	<b>2004*</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
América Latina	2.969,88	3.005,26	2.794,82	3.123,76	1.640,27	2.224,37	2.291,87	2.001,34
América del Sur	1.870,13	1910,8	1624,61	1954,28	968,78	1177,84	1234,23	1037,24

<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
América Latina	276,93	265,09	169,97	211,23	150,5	162,75	137,84	99,31
América del Sur	99,8	80,84	34,63	54	40,31	32,19	21,61	2,32

<b>Asistencia humanitaria<sup>137</sup></b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
América Latina	134,65	191,27	331,94	249,64	259,93	385,48	294,12	1.638,84**
América del Sur	71,96	38,97	80,49	83,2	125,78	119,02	91,21	126,99

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>

\* Como se puede observar, en todos los análisis que tienen como fuente la base de datos de la OCDE se incluyen también los años 2003 y 2004 que en la base de datos de la COBRADI-IPEA no están registrados.

\*\*Este número tan elevado se debe al terremoto que golpeó Haití en el 2010.

Como se puede observar, los flujos de cooperación técnica y los de ayuda alimentaria se han reducido en el curso de los años analizados. La cooperación técnica ha registrado un descenso de 968, 58 millones de dólares, mientras que la ayuda humanitaria muestra valores reducidos de 177,62 millones de dólares. Al contrario, la ayuda humanitaria parece haber aumentado y en el año 2010 nos encontramos con una cifra

<sup>137</sup> Tenemos que aclarar dos conceptos antes de continuar ya que muchas veces son confundidos: la diferencia entre la ayuda de emergencia y la asistencia humanitaria. La ayuda de emergencia es aquella ayuda proporcionada con carácter de urgencia a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados y consiste en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias). La asistencia humanitaria es más amplia ya que incluye no sólo la ayuda de emergencia, sino también aquella en forma de operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos. Así, estas operaciones comienzan tras haberse realizado la ayuda de emergencia con objeto de proporcionar asistencia de duración más larga (OCDE).

extraordinaria por la ayuda ofrecida a Haití tras el terrible terremoto sufrido por el país. Los mayores valores de la ayuda humanitaria han estado dirigidos a Colombia.

Como afirmaba principio de esta tesis, a partir del 2003 se ha empezado a hablar de “securitización” de la agenda mundial y de “efecto Irak”, ya que tras el inicio de la guerra contra el terrorismo, la AOD mundial ha aumentado e Irak ha empezado a captar cada vez más fondos, lo que ha provocado una desviación en el destino final de la misma ayuda. A partir del 2008 otra causa de este movimiento oscilatorio de la ayuda se ha debido a la crisis económica sufrida sobre todo por los países occidentales, tradicional donantes de CI. Por todos estos motivos la CSS se presenta como una alternativa más asequible, eficiente y económica en compensación a la disminución de la AOD a la región.

En la siguiente tabla (4.2) mostramos los valores de la cooperación ofrecida por los tres principales socios de cooperación triangular a la región.

**Tabla 4.2** Cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria de Japón; Alemania; y Estados Unidos a América Latina y América del Sur (2003-2010), en millones de dólares estadounidenses.

<b>JAPÓN</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cooperación técnica</b>								
América Latina	248,53	215,28	218,64	198,87	188,98	182,67	213,49	241,47
América del Sur	132,02	123,26	119,19	103,51	96,38	89,27	109,86	133,77
<b>Ayuda alimentaria</b>								
América Latina	2,62	2,74		4,22	4,2	4,64	18,52	7,18
América del Sur					0,1		4,82	
<b>Asistencia humanitaria</b>								
América Latina		0,15	0,76	0,38	2,37	3,48	1,37	86,8
América del Sur				0,38	1,97	0,66	0,37	10,34

<b>ALEMANIA</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cooperación técnica</b>								
América Latina	348,95	344,91	345,59	333,64	380,21	512,02	528,83	539,27
América del Sur	226,9	223,05	221,43	214,2	242,24	346,72	350,41	355,17
<b>Ayuda alimentaria</b>								
América Latina	3,61	2,03	2,37	3,1	5,02	0,64	0,77	1,58
América del Sur	3,15	2,22	1,99	1,63	1,39	0,12	0,02	0,37
<b>Asistencia humanitaria</b>								
América Latina	4,72	10,71	12,94	9,83	9,21	14,39	22,23	41,65
América del Sur	3,6	5,49	8,7	5,15	6,69	9,69	8,16	7,55

<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cooperación técnica</b>								
América Latina	1.702,67	1.662,09	1.314,15	1.779,70	215,55	205,96	243,16	85,29
América del Sur	1.173,99	1.142,18	849,7	1.201,21	170,73	161,95	166,53	27,50
<b>Ayuda alimentaria</b>								
América Latina	261,47	250,75	159,86	186,42	128,45	108,29	90,7	80,03
América del Sur	93,71	77,34	32	46,26	35,91	18,4	6,69	
<b>Asistencia humanitaria</b>								
América Latina	37,87	62,3	143,02	137,41	83,16	132,2	134,66	883,95
América del Sur	8,13	0,77	31,95	41,69	43,48	29,99	29,74	48,31

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, 2003-2010.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>

Los datos más evidentes se relacionan con la disminución de la cooperación técnica y la ayuda alimentaria otorgados por los EEUU. Hubo una disminución de 1617,38 millones de dólares en relación a la cooperación técnica y de 181,44 millones de dólares de la ayuda alimentaria.

Después de esta introducción sobre los flujos de cooperación de los donantes tradicionales hacia la región, pasamos a describir los flujos de la CSS en América Latina en su totalidad.

#### 4.1.3. La CSS en América Latina en cifras

En la región los primeros cinco países más activos en ofrecer CSS resultan ser Cuba<sup>138</sup>, Venezuela<sup>139</sup> (estos dos países son también entre los que reciben más CSS), Argentina, Brasil<sup>140</sup> y México que en total en media en los últimos años ofrecen el 80% del total de los proyectos ejecutados (SEGIB, 2010: 31). En el ámbito sectorial la cooperación horizontal en la región se centra sobre todo en algunos temas como proyectos<sup>141</sup> relacionados con las infraestructuras y los servicios sociales seguidos de las acciones vinculadas a los distintos sectores productivos<sup>142</sup>. Las elevadas carencias sociales en la región justifican los proyectos relacionados con las áreas de educación<sup>143</sup> y salud<sup>144</sup>, además de que en los últimos años tenemos que tener en cuenta también las actividades que se relacionan con los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

La Cooperación Triangular también parece estar experimentando un auge en la región. Actualmente se habla también de una cooperación triangular Sur-Sur infra-regional, es decir, una cooperación cuyo esquema ve asociarse dos PRM de la región en favor de un tercero de menor desarrollo relativo (SEGIB, 2010: 12). Sin embargo, la forma más reciente de cooperación es la cooperación subregional, que representa una

---

<sup>138</sup> Ejecutó cooperación con todos los países de la región.

<sup>139</sup> Ofrece cooperación sobre todo en ámbito energético.

<sup>140</sup> Cuya cooperación analizaremos en el siguiente apartado.

<sup>141</sup> La SEGIB hace una distinción entre proyectos y acciones de CSS. Mientras los proyectos tienen mayor complejidad, coste económico y duración; las acciones, por su parte, son puntuales y menos costosas (SEGIB, 2011: 25). Tal clarificación que se dio en el taller celebrado en Lima (Perú, 2011) según el cual, el concepto de proyecto de cooperación se refiere a un conjunto de acciones interrelacionadas y encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas. Posee los siguientes elementos: periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta e igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación. Una acción, por su parte, representa una expresión concreta y acotada de la cooperación internacional. Se ejecuta puntualmente por una sola vez y a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.) (SEGIB y PIFCSS, 2011).

<sup>142</sup> El área más relevante dentro de los sectores productivos es la agricultura.

<sup>143</sup> En este sentido podemos nombrar algunos entre los más destacados: el programa “Yo sí puedo” de Cuba; la “Misión Robinson” de Venezuela; y el proyecto “Escuelas de Chile”.

<sup>144</sup> Por ejemplo la “Misión Milagro” o “Barrio Adentro” ofrecidas por Venezuela.

cooperación realizada entre subregiones de América Latina y el Caribe, gestionada y ejecutada en bloque.

Sin embargo, hasta el día de hoy, los países que financian la mayor parte de los proyectos triangulares en América Latina han sido externos, principalmente Alemania y Japón, Estados Unidos y, en ocasiones, Bélgica y Reino Unido. En líneas generales la Cooperación Triangular suele vincularse a actividades de elevada complejidad científico-tecnológica, un rasgo que probablemente justifica la suma de esfuerzos y recursos que de otra forma serían difíciles de obtener. Por lo que concierne a los proyectos triangulares en los que participan organismos multilaterales todavía no son muy numerosos en la región. En años recientes, se han identificado sólo algunos proyectos financiados por organismos dependientes de las Naciones Unidas. En este sentido, su temática de actuación está ligada a la función que cada una de estas instituciones realiza en el marco de la ONU. Así, destacan, por un lado, los proyectos triangulares que, liderados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ejecutarían Brasil y Colombia (con varios países como receptores) en el área de la demografía y la salud reproductiva. Asimismo, Chile y Cuba estarían llevando a cabo proyectos de agricultura y seguridad alimentaria en Guatemala y Venezuela, respectivamente. Ambos proyectos responderían, en el marco de la Declaración del Milenio, a la implementación del programa de lucha contra el hambre que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estaría impulsando en A.L. Por otro lado, estaría pendiente impulsar un proyecto triangular en el que el PNUD actuaría no como financiador, sino como mediador (SEGIB, 2011: 84).

Los proyectos de cooperación técnica entre los países de la región han mostrado un visible aumento, ya sea tanto en modalidad bilateral como triangular.

En América Latina, después del PABA del 1978 fueron varias las reuniones que se realizaron y que dotaron de mayor importancia y visibilidad la CSS, entre ellas se pueden nombrar la Conferencia de alto nivel sobre cooperación económica entre países en desarrollo que tuvo lugar en Caracas en 1981; la reunión de los países pivotes para la CTPD promovida por el PNUD que se realizó en Chile en 1997; la Conferencia Sur-Sur de comercio, inversiones, finanzas e industrialización, realizada en San José en el año 1997; y al comienzo del nuevo siglo fueron organizadas la cumbre del Sur de La Habana en abril de 2000 y durante la conmemoración del XV aniversario del PABA, en el año 2003, fue promovido por las Naciones Unidas el día internacional de la CSS. En el año



2007 los países de América Latina decidieron crear el Banco del Sur para financiar el desarrollo de la región.

Después de esta introducción a la CSS en A.L pasamos a ocuparnos de la posición de Brasil en relación a la cooperación con su área geográfica de pertenencia. El terrorismo y la securitización de la agenda internacional en América del Sur, como repetimos en varias ocasiones, no sólo han reducido los flujos de ayuda a la región en términos económicos, sino que se han traducido, a nivel político, en la pérdida del interés norteamericano por la región. Esta actitud fue evidente durante la crisis sucedida en Argentina a fines de 2001, a la cual el gobierno estadounidense prestó bien poca atención. Entonces, la virtual ausencia de políticas norteamericanas hacia la región abrió la jugada para que Brasil ocupara mayores espacios (Saraiva, 2010: 3).

## **4.2 BRASIL Y SU COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA**

Antes de analizar la cooperación realizada por Brasil en América Latina, parece oportuno citar las palabras de Amorim Celso (2006): “Nuestro entorno geográfico siempre fue un área de acción prioritaria para la ABC. Reconocemos la existencia de asimetrías de desarrollo entre los países de América Latina. Esto nos lleva a contribuir, en la medida de nuestras posibilidades con las iniciativas de cooperación que tengan efecto multiplicador”.

Según el lado más realista de la diplomacia brasileña, las prioridades de acciones de política exterior, y dentro de ella de la cooperación al desarrollo, que se llevan a cabo en la región sudamericana, pueden responder al objetivo estratégico de seguridad nacional. Eso porque ningún país puede sentirse seguro al lado de vecinos descontentos. Según esta visión se deberían estimular medidas destinadas a la integración sobre todo de Sudamérica y desanimar cualquier iniciativa que pueda plantear amenazas a este objetivo (Pereira da Fonseca, 2008: 67). Según la visión constructivista, el desarrollo de la cooperación no deriva simplemente de un análisis de los intereses brasileños, sino que en la región se reconocen valores e identidades que tienen que ser no solamente preservadas sino que profundizadas, también por medio de la cooperación, en este caso en su modalidad Sur-Sur. En esta tesis consideramos que lo que vincula y acerca Brasil a su región geográfica de pertenencia son principalmente los valores (democráticos, de no interferencia en los asuntos externos, de cooperación etc.) y en menor medida la presencia

real de una identidad compartida, que observamos con mayor contundencia en los lazos históricos con África.

Cuando comenzamos a explorar de forma más profunda las relaciones entre Brasil y su región de pertenencia, se puede decir que, en perspectiva histórica, el acercamiento de Brasil a América Latina ha mostrado un cambio relativamente reciente y se inserta en un movimiento complejo que ha variado en varias ocasiones. Brevemente hay que recordar que hasta los años ochenta la política exterior de Brasil se centró principalmente en el escenario internacional, lo cual conllevó un cierto auto-aislamiento regional mientras que en las últimas décadas se puede hablar de un re-posicionamiento de Brasil en América del Sur, sobre todo a partir de los años noventa empezando por la creación en el 1991 del Mercosur.

Analizando esta historia de encuentros y desencuentros del país con la región, existen, según Bringel, tres fronteras para explicar la relación de Brasil con sus vecinos: una frontera de separación, en relación a las diferencias culturales, históricas, sociales y políticas; una frontera de cooperación y una frontera de conflicto, con referencia a algunas tensiones fronterizas (Bringel, 2009: 3).

Según Hirst, Brasil durante gran parte del siglo XX osciló entre tres comportamientos en el espacio sudamericano: “distancia y desinterés hacia sus vecinos, sentimientos de rivalidad y aspiración de supremacía, o la percepción de su papel aglutinador y de su desempeño como factor de cooperación y estabilidad” (Hirst, 2008: 3).

Las relaciones de Brasil con los países vecinos y con los demás países sudamericanos, a pesar de su lastre histórico y de las varias iniciativas bilaterales de alcance regional desencadenadas en diferentes contextos, son percibidas, de forma general, como episódicas, fragmentadas, poco densas y preponderantemente pautadas por preocupaciones de orden político (Costa Vaz, 2007: 23)<sup>145</sup>.

A partir de la transición democrática y en la década siguiente se percibe una transformación fundamental, en primer lugar en las relaciones bilaterales con Argentina,

---

<sup>145</sup> Brasil, transcurridos los años ochenta e inicio de los noventa, reconocía y pretendía poner en valor las relaciones en América del Sur, pero no había hasta entonces concebido una política propia para la región. Ya al final de la década, tal esfuerzo adquiere expresión en la articulación de una política para América del Sur desdoblada en las vertientes del comercio (Mercosur), de la integración de la infra-estructura regional sudamericana, y, más recientemente, en la articulación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Costa Vaz, 2007: 24).

y en general con América del Sur: Brasil parecía haber encontrado su perfil latinoamericano, sustituyendo las políticas de percepción de conflicto y rivalidad por las de cooperación y acuerdo.

Eso se asocia a una de las cuestiones más debatidas en los últimos años entre los estudiosos, es decir si Brasil puede ser un *global player* sin ser un *regional player* o si para insertarse en el sistema internacional debe antes tener un reconocimiento formal de su influencia por parte de su área geográfica.

Brasil ha sido descrito como un estado “bifronte”<sup>146</sup> (Malamud y Rodríguez, 2013: 167). Con esta expresión se entiende la presión que el país experimenta no entre dos regiones, sino entre una región y el sistema global. Parece que mientras su liderazgo regional creció en el discurso, éste no fue acompañado en la práctica. A pesar de haber sido cuestionado muchas veces en la región, sobre todo en sus metas de política exterior, ha conseguido creciente importancia global y actualmente sí es considerado un *global player* (Ibíd.).

Para entender bien la voluntad de ejercer un rol activo en el sistema internacional no se puede pasar por alto un concepto que se repite en la mayoría de los artículos leídos en el curso de los años, es decir, la voluntad o no de ejercer un liderazgo regional<sup>147</sup>. Sabemos que ser una potencia regional comporta logros pero al mismo tiempo también incluye costes y sacrificios. Consideramos el liderazgo como una mezcla de poder externo y poder interno “para que la decisión de establecer un liderazgo, sea cual sea, constituya una política de Estado, instaurada de la manera más consensual posible, y no un instrumento de prestigio de quien ejerce el poder” (Danese, 2001). “Cuando el liderazgo no posee una opción viable o legítima, cualquier movimiento parecido a un acto de liderazgo se vuelve ilegítimo, al interpretarse como acto de poder, de búsqueda de prestigio, gesto unilateral o intento de imponerse a los demás. Esa tensión, que siempre existe en el ejercicio del liderazgo, se agrava cuando los excedentes de poder del presunto

---

<sup>146</sup> “Las tensiones entre la imagen y la realización, y entre los objetivos regionales y los globales, ha crecido en las últimas dos décadas, alimentando una bifurcación en la política exterior. Es precisamente en esto que reside la ‘bifrontalidad’ de Brasil” (Malamud y Rodríguez, 2013: 173).

<sup>147</sup> El concepto de liderazgo ha sido probablemente el más utilizado para describir el papel desempeñado por Brasil en la región y es, al mismo tiempo “un término controvertido dentro del área de relaciones internacionales” (Destradi, 2008: 18). Para mayores informaciones sobre el tema se recomienda el estudio de Ikenberry J., (1996) “The future of International Leadership”, en *Political Science Quarterly*, New York, v.111, 1996.

líder son escasos o cuando la resistencia a ese pretendido liderazgo es desproporcionada, como en el caso brasileño” (Ibíd.).

En varias ocasiones, los países de la región percibieron esta presencia brasileña como un ejemplo de ejercicio de autoridad, y hubo muestras de resistencia. A pesar de su preeminencia regional, Brasil no ha sido capaz de traducir sus recursos en un liderazgo eficaz. Pensemos que sus ‘potenciales seguidores’ no han apoyado sus principales metas de política exterior: Argentina, Colombia y México rechazaron y siguen rechazando el apoyo a la candidatura de Brasil para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Malamud y Rodríguez, 2013: 180).

Un tema relacionado con este que, aunque no constituye el objeto de esta tesis sí merece una mención para entender mejor el debate académico, es representado por los conceptos de potencia media y potencia regional. En términos muy generales, para definir a un país como una potencia media se mide principalmente su impacto global, mientras que la calificación de potencia regional se refiere a la influencia que el país ejerce en su propio entorno.

Los distintos autores de RRII que se ocupan del tema se dividen entre aquellos que siguen el concepto de polaridad -Morgenthau-, o los que siguen pensando en una lógica de guerra fría -Santoro-, o de identidad -Huntingto-), o aún los que definen las grandes potencias teniendo en cuenta el potencial industrial y bélico que poseen estos países -Waltz; Poser y Ross-, o los que hacen hincapié en la importancia del reconocimiento de estas características por parte de los otros estados -Bull-.

Por lo que concierne a las potencias regionales algunos las definen como potencias con intereses particulares o limitados (Truyol, 1993), otros afirman que las potencias regionales ya no se miden sólo por su capacidad económica y tecnológica o por su eficacia para imponer sus intereses a terceros, sino más bien por su habilidad de prevención y manejo de las crisis en su propia zona de influencia y el reconocimiento por parte de sus pares ya consolidados -Grabendorff- y aún, las potencias regionales serían “el nudo entre la jerarquía global y las regionales”<sup>148</sup> (Notle, 2010: 889). Para Notle las “nuevas potencias medias” o “potencias medias emergentes” tienen como característica

---

<sup>148</sup> Para el autor, el estudio sobre las potencias regionales ha incrementado su relevancia teórica a partir de la transición hegemónica experimentada desde la Guerra Fría, donde se ha asistido al nacimiento de un sistema multipolar (“multipolaridad desequilibrada” o “uni – multipolar”) derivado de los cambios en la distribución sistémica del poder en curso.

principal su compromiso con las dinámicas regionales ante el globalismo que es característica de las potencias medias tradicionales.

¿Y Brasil? ¿Es solamente una potencia media? ¿O una potencia regional?

Muchos de los estudios analizados describen Brasil como una potencia media y al mismo tiempo regional ya que le reconocen importancia económica y militar; *soft power* e importancia relacionada a la tecnología -Palou; Herz-, etc. González resuelve el dilema utilizando la expresión ‘potencia media regional’.

Un análisis somero de los trabajos de los últimos años sobre el tema arroja que Brasil ha sido definido como un “hegemon regional” (Varas, 2008: 2), una “potencia emergente” (Schenoni, 2012: 31), una “potencia global emergente” (Hakim, 2010: 43), un “poder mediano” (Flemes, 2009: 3), un “poder secundario” (Flemes; Wojczewski, 2010: 10), un “poder global para el desarrollo” (Dauvergne y Farias, 2012: 903) un “líder regional para el desarrollo”<sup>149</sup> (Pinheiro y Gaio, 2013: 3), y un “BRIC” (O’Neill, 2001: 1), entre otros.

Sin embargo, el aspecto que parece poner a todos de acuerdo es la consideración del multilateralismo de tipo internacional o regional como el principal marco de actuación de las potencias medias, y por ende, de Brasil. Ya que los foros y las instituciones internacionales representan unas plataformas muy importantes para proyectar su poder a nivel internacional, estos países suelen optar por alianzas multilaterales con otros países que comparten sus intereses y objetivos a nivel internacional, y en algunos casos comparten también valores e identidades. El papel de las potencias regionales en el sistema internacional adquirió un nuevo significado que incorpora una dualidad intrínseca: las potencias regionales llevarían consigo la preferencia por medios institucionalizados de gestión de conflictos con las grandes potencias, que son comunes a las potencias medias tradicionales, pero, al mismo tiempo tendrían que controlar una jerarquía en la que su estrategia de liderazgo debe lidiar un carácter más complejo que el de coaliciones<sup>150</sup> multilaterales (Notle, 2010: 890).

---

<sup>149</sup> Nos acercamos mucho a la visión de estos autores que argumentan que “el tipo de liderazgo que Brasil ha venido realizando debe ser visto y asociado a su capacidad de convertirse en una referencia de modelo para el desarrollo” (Pinheiro y Galo, 2013: 6).

<sup>150</sup> La construcción de coaliciones con otros países del Sur, la diversificación de socios y la proyección del *soft power* son considerados como instrumentos que pueden ayudar a garantizar el liderazgo internacional de Brasil y a reducir su dependencia estructural (Cepaluni y Vigevani, 2007; Lima, 2005).

Al dejar este amplio e interesante discurso académico de las RRII sobre las potencias medias y regionales, en este trabajo, se considerará a Brasil como una ‘potencia emergente para el desarrollo’ refiriéndonos así no solamente a su acepción económica, o política, sino que incluyendo también sus anteriores visiones ‘tercermundistas’ y su actual discurso altruista.

La actual presencia de Brasil en América del Sur, sea en términos económicos o políticos, sea en tema de seguridad<sup>151</sup>, deriva de un proyecto de política exterior que busca transformar fronteras de separación en agenda de cooperación<sup>152</sup> (Hirst, 2012: 26). Las decisiones de política exterior tomadas durante el gobierno Lula como las de priorizar la relación con Argentina, tolerar la nacionalización de Petrobras en Bolivia<sup>153</sup>, la expulsión de la empresa Odebrecht de Ecuador en 2008, aceptar la renegociación del Tratado de Itaipu con Paraguay y soportar la mayor parte de la financiación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur fueron etapas cruciales para acelerar este proceso (Hirst, 2012: 27) y son muestra que ante situaciones límites, el gobierno brasileño ha optado en la mayoría de los casos por disminuir los niveles de confrontación y en última instancia ceder a las demandas de sus vecinos (Vilela; Neiva, 2011).

Lo que podemos afirmar sin lugar a dudas, es que no existe hoy en día un acuerdo sobre el papel que ejerce Brasil en Sudamérica, aunque haya consenso sobre la relevancia internacional del país. Como afirmamos al principio del capítulo, en relación a la CSS, la participación de Brasil en América Latina ha ido aumentando notablemente a partir del gobierno de Lula<sup>154</sup>. Brasil actualmente es uno de los países que más cooperación ofrece en su región, sea a nivel bilateral o triangular.

---

<sup>151</sup> Brasil no tiene grandes demandas de seguridad que deriven de amenazas externas, aunque los militares puedan “descubrir” una serie de amenazas potenciales: Amazonía, plataformas de petróleo *off shore*, guerrilleros vecinos convertidos en narcotraficantes etc. (De Almeida, 2008: 117).

<sup>152</sup> Según Celso Lafer, tradicionalmente Brasil ha considerado sus fronteras como líneas de cooperación y no de separación (Lafer, 2000: 261).

<sup>153</sup> La nueva legislación boliviana implementada aumentaba la tasación del Estado y redefinía los términos de contrato previamente establecidos, lo que generó fuertes reacciones en Brasil en la época de la campaña de reelección del gobierno Lula. Cuando se instauró el gobierno de Morales en Bolivia la importación del gas boliviano atendía el 60% de la demanda de Brasil.

<sup>154</sup> Según algunos, como Mercadante, la consolidación del protagonismo regional de Brasil es la base para el fortalecimiento de la presencia brasileña en el escenario mundial, es decir, la articulación de los intereses regionales posibilita una mayor proyección de los intereses brasileños en todos los foros internacionales ya que sin esa articulación, su influencia sería menor. En otras palabras, el liderazgo regional abriría la puerta para un liderazgo mundial ya que para él ningún país puede pretender hacer prevalecer sus intereses de forma aislada (Mercadante, 2013: 357-358).

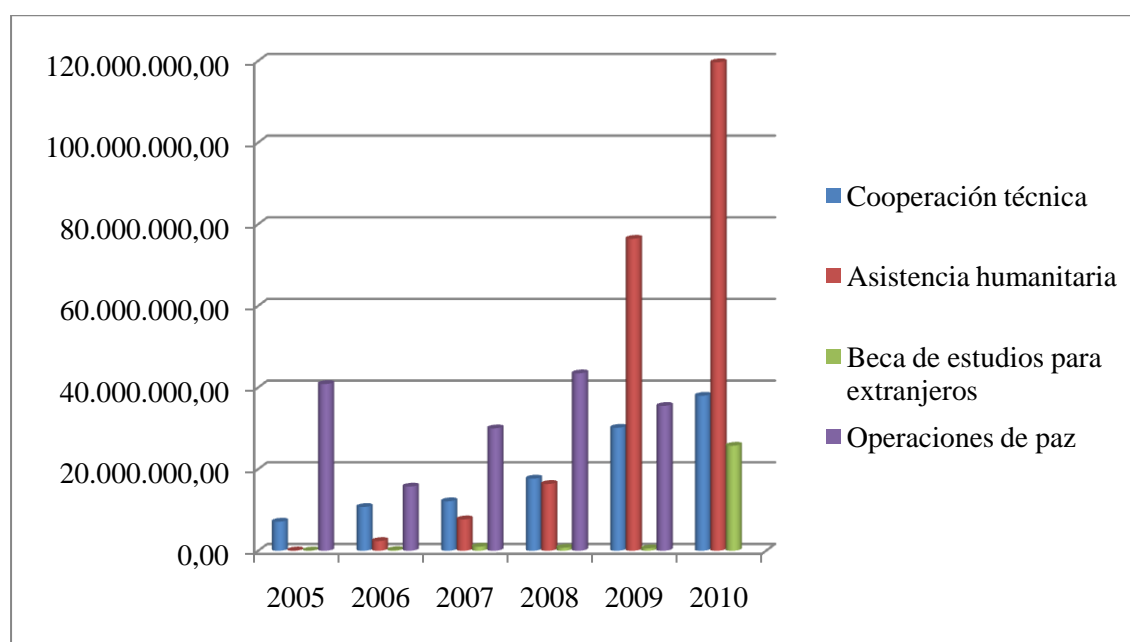
**Tabla 4.3** Cooperación brasileña a América Latina por modalidad y valor (2005-2010), en reales brasileños.

Año	Cooperación técnica	Asistencia humanitaria	Beca de estudios para extranjeros	Operaciones de paz
<b>2005</b>	7.116.027,17	73.786,39	42.918,92	40.845.200,40
<b>2006</b>	10.719.447,63	2.388.146,20	157.733,60	15.717.921,88
<b>2007</b>	12.115.356,29	7.682.974,48	1.002.291,48	29.973.852,75
<b>2008</b>	17.665.864,30	16.352.587,35	732.643,36	43.454.720,53
<b>2009</b>	30.124.693,35	76.415.005,99	587.884,48	35.474.319,48
<b>*2010</b>	49.629.518,02	119.639.162,86	25.721.750,14	
<b>Total</b>	<b>115.704.062,03</b>	<b>222.551.663,27</b>	<b>28.245.221,98</b>	<b>165.466.015,04</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

\*En el año 2010 en el valor de la cooperación técnica están incluidos los valores de la cooperación científica y tecnológica.

**Grafico 4.2** Cooperación brasileña para América Latina por modalidades, y años (2005-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

El último año, el 2010, incluye, en la base de datos COBRADI-IPEA, en el apartado “cooperación humanitaria” dos modalidades que han resultado estar divididas en

los anteriores informes (2005-2009), es decir, “asistencia humanitaria” y “operaciones de paz”. Es por esto que la asistencia humanitaria parece haber crecido de forma exponencial en el año 2010 pero en realidad encierra en su definición las anteriores dos modalidades descritas.

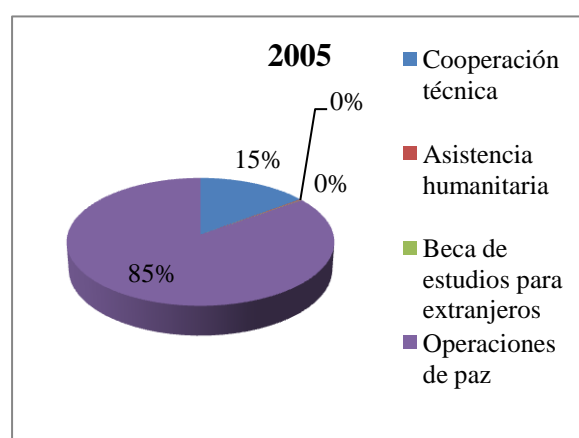
La dificultad de verificar los datos anteriores al 2005 reside en la enorme dispersión de éstos, en la diferente utilización de nombres y códigos, y por no disponer de ningún banco de datos homogéneo. Todo esto justifica la imposibilidad de recopilar fidedignamente las informaciones en relación a los años anteriores.

En los próximos gráficos queremos mostrar, además, por cada año la modalidad de cooperación más desarrollada por parte de Brasil para entender los ámbitos en los cuales el país tiene mejores conocimientos.

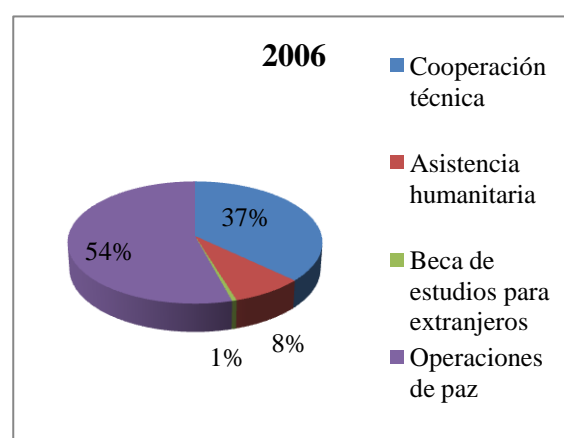
A nivel sectorial su cooperación se enfoca más en proyectos que tienen como propósito el fortalecimiento de los sectores productivos de los países receptores además de las mejoras sociales (los ámbitos más desarrollados por Brasil son educación, agricultura, salud y salud reproductiva). Tales proyectos en líneas generales entran en las modalidades de cooperación técnica y asistencia humanitaria.

Desmenuzando más los datos podemos dividir los flujos de cooperación brasileña, en reales brasileños, según las varias modalidades puestas en práctica.

**Gráfico 4.3a**



**Gráfico 4.3b**



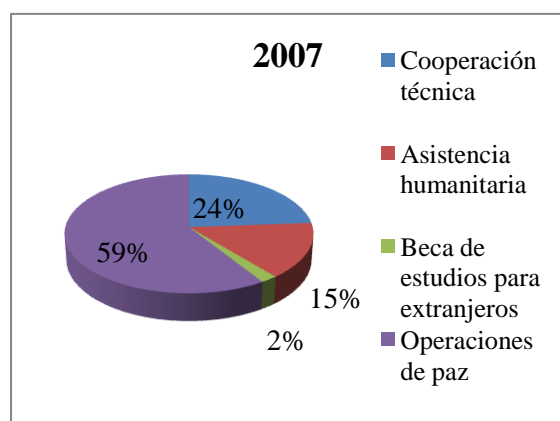
Fuente: Elaboración propia a partir de datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.



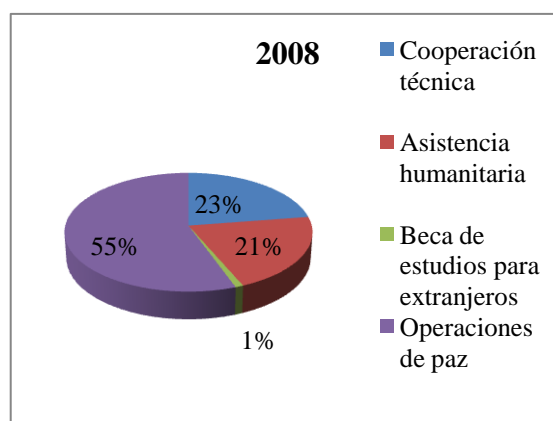
Según los datos de COBRADI-IPEA, en el año 2005 la cooperación técnica ha alcanzado los 7.116.027,17 reales; la asistencia humanitaria los 73.786,39 reales; las becas de estudio el valor de 42.918,92 reales y, por último, las operaciones de paz han ocupado el mayor volumen llegando a la cifra de 40.845.200,40 reales. Este último dato responde al envío de dos contingentes del ejercito en la operación MINUSTAH (el primero por valor de 1.171.0040 reales brasileños y el segundo de 39.674.200,00 reales) ambos con la finalidad del fortalecer el estado, llevadas a cabo por el Ministerio de la Defensa (MD).

La cooperación donada por Brasil ha reportado en el año 2006 los siguientes valores, en reales. Cooperación técnica con un monto de 10.719.447,63; la asistencia humanitaria con 2.388.146,20; las becas de estudio 157.733,60 y las operaciones de paz, 15.717.921,88, que han registrado en este año el valor más bajo durante el periodo analizado, pero aún así es la cooperación que más esfuerzos recibe por parte de Brasil. También en este caso las operaciones de paz responden al envío de dos contingentes del ejercito en la operación MINUSTAH (el primero del valor de 13.700.281,87 reales brasileños y el segundo de 2.017.640,01 reales) ambos con la finalidad del fortalecer el estado, llevadas a cabo por el MD.

**Grafico 4.3c**



**Grafico 4.3d**



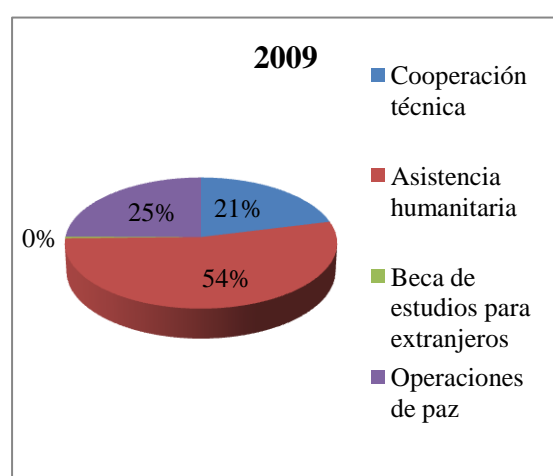
Fuente: Elaboración propia a partir de datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

En el 2007 los datos recogidos han sido los siguientes: la cooperación técnica ha registrado volúmenes de 12.115.356,29 reales; la asistencia humanitaria 7.682.974,48 reales; las becas de estudio 1.002.291,48 (el valor más alto en el periodo analizado y que

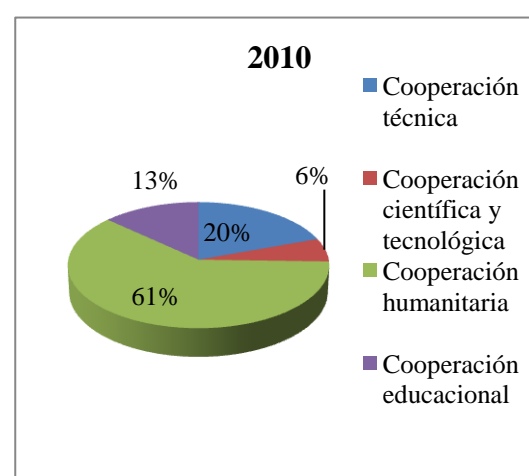
se reparte entre 24 proyectos llevados a cabo por las entidades DCE/MRE, el MCT y la SESU) y las operaciones de paz 29.973.852,75. Este valor corresponde a tres operaciones de paz en total: a dos envíos de contingentes del ejército en la MINUSTAH (Haití) por valor cada una de 2.192.700,35 y 27.491.437,11 reales brasileños, para el fortalecimiento del estado; e incluye también una operación de apoyo al contingente boliviano en Haití del valor de 289.715,29 reales y forma parte del sector de los transportes.

En el año 2008 los valores de la cooperación han sido los siguientes: la cooperación técnica ha llegado a un total de 17.665.864,30 reales, la asistencia humanitaria 16.352.587,35 reales; las becas de estudio 732.643,36; y las operaciones de paz 43.454.720,53 (valor inferior solamente al año 2010). El valor de las operaciones de paz responden a 15 proyectos todos relacionados con Haití y con las finalidad del fortalecimiento del estado y de los transportes menos dos proyectos relacionados con el transporte de militares de la fuerza de paz de Bolivia a la República Democrática del Congo por un valor total de 744.445,22 y llevados a cabo por el MD.

**Grafico 4.3e**



**Grafico 4.3f**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

En 2009 los valores registrados han sido: cooperación técnica 30.124.693,35 reales (valor que ha aumentado notablemente en comparación con los años anteriores); asistencia humanitaria 76.415.005,99 reales (este valor se refiere a 81 proyectos relacionados sobre todo a acciones de envío de alimentos y medicamentos llevados a cabo por distintas entidades, CONAB, DCE/MRE, MD, MI, y MS y que han tenido como

destino sobre todo Cuba, Honduras y Guatemala); becas de estudio 587.884,48 y las operaciones de paz 587.884,48 reales.

Como dijimos anteriormente, para el año 2010 los datos han sido registrados de forma diferente. Además de la cooperación técnica, 37.962.673,29 reales y de las becas de estudio, 25.721.750,14 reales, se han unificado dos modalidades -asistencia humanitaria y operaciones de paz- en una única, es decir en la ‘cooperación humanitaria’ que ha mostrado un valor total de 119.639.162,86 reales (que ha hecho frente a las varias catástrofes naturales que se han abatido sobre la región, en especial el terremoto de Haití y ha sido llevada a cabo por las siguientes entidades: MD, MRE, y MS), y se ha añadido una voz, la cooperación científica y tecnológica que ha expuesto un valor de 11.666.844,73 reales.

En resumen, la cooperación brasileña, como se ha observado en los datos anteriores, ha ido creciendo en términos de valor como reflejo de su importancia en el panorama político internacional. Merece destacar el fuerte incremento de la cooperación técnica así como la asistencia humanitaria y para un mejor análisis de dicha cooperación parece oportuno centrar la atención en las relaciones del país con América del Sur ya que es ésta la principal área de interés del Brasil y sobre la cual los políticos y el mismo Lula han arrojado luz en sus discursos. En el próximo apartado entonces, consideramos solamente la cooperación<sup>155</sup> con esta ‘sub-región’.

#### **4.2.1. Brasil y América del Sur en cifras**

Brasil entre los países de América del Sur<sup>156</sup> tiene, desde luego, mayores relaciones con los países que forman parte del Mercosur, entre ellos con Argentina, socio

---

<sup>155</sup> Los proyectos de cooperación incluyen la construcción de puentes, la pavimentación de carreteras, el apoyo al programa nacional de erradicación de la fiebre aftosa (Pnefa); la capacitación y la transferencia de tecnología en el cultivo y procesamiento de fruta tropicales, café, palmito y algodón; un sistema de alerta y monitoreo de incendio florestales; la mejoría de procedimientos para la gestión ambiental; y la gestión integrada de recursos hídricos en el Río Paraguay. Además, en el año 2004 se puso en marcha el programa *Laços Sul-Sul*. El gobierno brasileño, a través del Programa Nacional de SIDA, comenzó a ofrecer acceso universal a tratamientos de primera línea contra el VIH/SIDA a los países vecinos de América Latina comprometidos a combatir la epidemia.

<sup>156</sup> A mediados de los años noventa el gobierno brasileño comenzó a utilizar el término ‘América del Sur’ para substituir a América Latina como la región de Brasil, o como su esfera de influencia (Spektor, 2010). Mientras el rótulo de ‘América Latina’ excluía a los Estados Unidos, el de ‘América del Sur’ servía para excluir México. Y aún más, el rótulo ‘Atlántico Sur’ pretende asegurar el control sobre los recursos naturales y consolidar la influencia de Brasil sobre la plataforma marítima y África Occidental (Malamud y Rodríguez, 2013: 174).

principal desde siempre; con Paraguay y también con Bolivia además de cancelar parte de la deuda boliviana<sup>157</sup>, el gobierno Lula ha ofrecido líneas de crédito del Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES) para inversiones y ha estimulado el incremento de las transacciones comerciales bilaterales.

Como mostramos en el tercer capítulo, el estudio realizado por la COBRADI e IPEA dividió la cooperación prestada por Brasil en cinco categorías: cooperación técnica; contribuciones a las organizaciones internacionales y bancos regionales; becas de estudio para extranjeros; asistencia humanitaria y operaciones de paz.

De acuerdo con tal informe, Brasil destinó más de 164.313.957,92 millones de reales a la cooperación internacional para el desarrollo a América del Sur en el periodo de 2005 hasta el 2009, en las modalidades descritas con anterioridad.

En base a estos datos hemos construido una tabla (4.4) y un gráfico (4.4) para mostrar, en cifras, la cooperación brasileña a los países de América del Sur<sup>158</sup>.

**Tabla 4.4** Total cooperación de Brasil a América del Sur (2005-2010), en reales brasileños.

<b>Argentina</b>	31.739.753,06
<b>Bolivia</b>	18.068.480,64
<b>Chile</b>	34.434.545,61
<b>Colombia</b>	9.952.789,17
<b>Ecuador</b>	10.394.114,29
<b>Guayana</b>	1.066.051,09
<b>Paraguay</b>	23.898.985,89
<b>Perú</b>	15.693.051,15
<b>Surinam</b>	2.246.204,42
<b>Trinidad y Tobago</b>	138.974,04
<b>Uruguay</b>	10.866.474,58
<b>Venezuela</b>	6.664.393,98

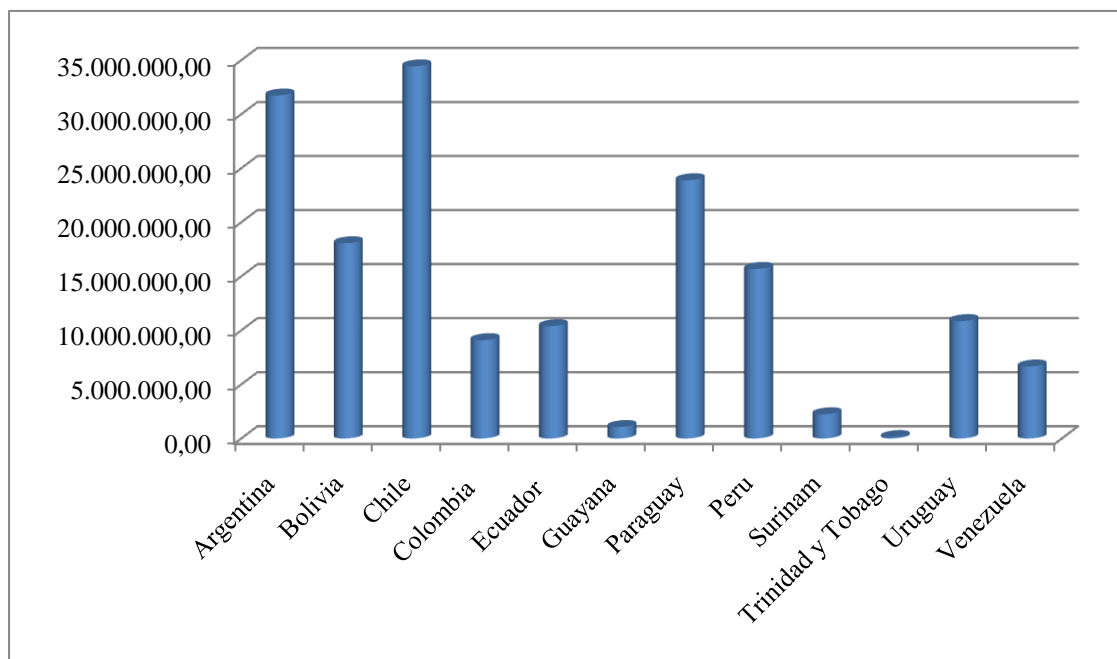
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

<sup>157</sup> “2004 – Visita Presidencial a Santa Cruz de La Sierra, con firma del acuerdo bilateral del perdón de la deuda en el valor de 53 millones de dólares estadounidenses. Acuerdo-Cuadro BNDES para Bolivia (julio)” [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4870:estado-plurinacional-da-bolivia&catid=155:ficha-pais&Itemid=478&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870:estado-plurinacional-da-bolivia&catid=155:ficha-pais&Itemid=478&lang=pt-BR) (fecha de acceso junio de 2014).

<sup>158</sup> Hemos analizado la cooperación ofrecida por parte de Brasil a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. A pesar de la importancia de las cuestiones de cooperación militar y de seguridad en esta tesis no tratamos tales temas porque queremos centrarnos en la cooperación al desarrollo. Aquí nombramos sólo las palabras de Amorim que afirmaba “Una América del Sur próspera, pacífica e integrada será uno de los polos del mundo multipolar. País pacífico no es sinónimo de país indefenso. En América del Sur la cooperación es la mejor disuasión” (Amorim, 2013).

Tales informaciones las podemos traducir en el gráfico que sigue.

**Gráfico 4.4** Total cooperación de Brasil a cada país de América del Sur (2005-2010), en reales brasileños.

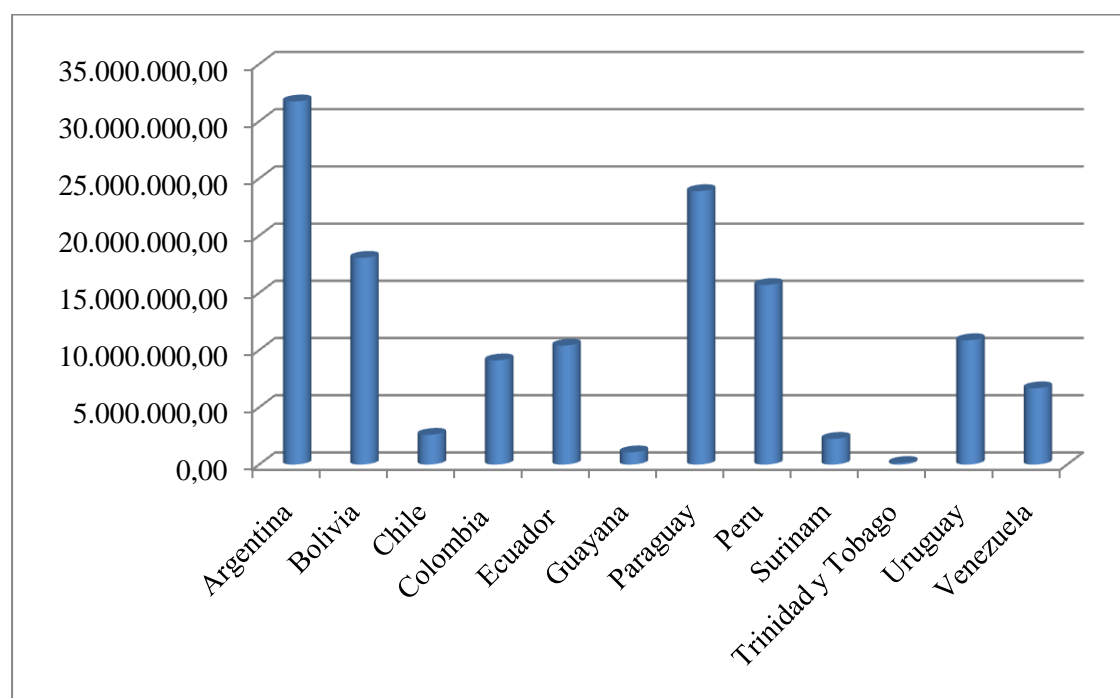


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Como se observa, el mayor volumen de cooperación (en la suma de sus modalidades y de los 5 años analizados) es dirigido a Chile que ha recibido en total 34.434.545,61reales.

Chile entonces parece representar el mayor receptor de cooperación durante el gobierno de Lula pero este dato puede llevarnos a una mala interpretación de los flujos de cooperación ya que de este total en el 2010 recibió 30.870.600 debido al terremoto sufrido por el país. Si eliminásemos de nuestro análisis este evento puntual la cifra total recibida por Chile sería de 2.601.334,97 reales, lo cual se traduciría gráficamente (4.5) de la siguiente manera.

**Gráfico 4.5** Total cooperación de Brasil a cada país de América del Sur (2005-2010), en reales brasileños, sin la asistencia humanitaria recibida por Chile en el 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la COBRADI-IPEA, 2005-2010.

#### 4.2.2. Relación entre la cooperación y la internacionalización de la economía brasileña.

Como mostramos en las hipótesis y en los objetivos en la primera parte de esta tesis, queremos investigar si existe una relación linear entre la cooperación y la internacionalización de la economía brasileña hacia los países de América del Sur que han recibido cooperación por parte de Brasil durante el periodo de Lula. Vamos a considerar la internacionalización a partir de los datos agregados de exportación y de IED<sup>159</sup> desde Brasil hacia estos países. Para evaluar esta relación hemos utilizado el Coeficiente de Correlación de Pearson. De acuerdo con éste, si el coeficiente de

<sup>159</sup> Siguiendo la definición del FMI, la inversión extranjera directa (IED) constituye la entrada neta de inversiones para obtener un control de gestión duradero (por lo general, un 10% o más de las acciones que confieren derecho de voto) de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Es la suma del capital accionario, la reinversión de las ganancias, otras formas de capital a largo plazo y capital a corto plazo, tal como se describe en la balanza de pagos. Para este análisis se toma en consideración el neto total del stock de inversiones brasileñas, es decir, el sumatorio de los flujos netos de IED de Brasil en los países seleccionados. Datos en US \$ a precios actuales del Banco Central de Brasil (véase los datos en anexo).

correlación entre estas variables es positivo y moderadamente elevado (superior a 0,40), podemos esperar una cierta relación estadística entre comercio y cooperación de Brasil con cada uno de los países (Ferrando, 2008).

En términos teóricos, y haciendo referencia a las teorías realista y constructivista, podemos afirmar que si la relación es positiva y lineal, es decir que si presenciamos un incremento de la cooperación acompañada de un incremento de los intereses económicos (exportaciones e IED), configuraría así una cierta evidencia de la teoría racionalista. Si la relación entre estas dos variables es baja, inferior a 0,4, o nula, la interpretación más adecuada podría aproximarse a la de la teoría constructivista ya que la cooperación no persigue y no es influenciada simplemente por razones económicas y de intereses.

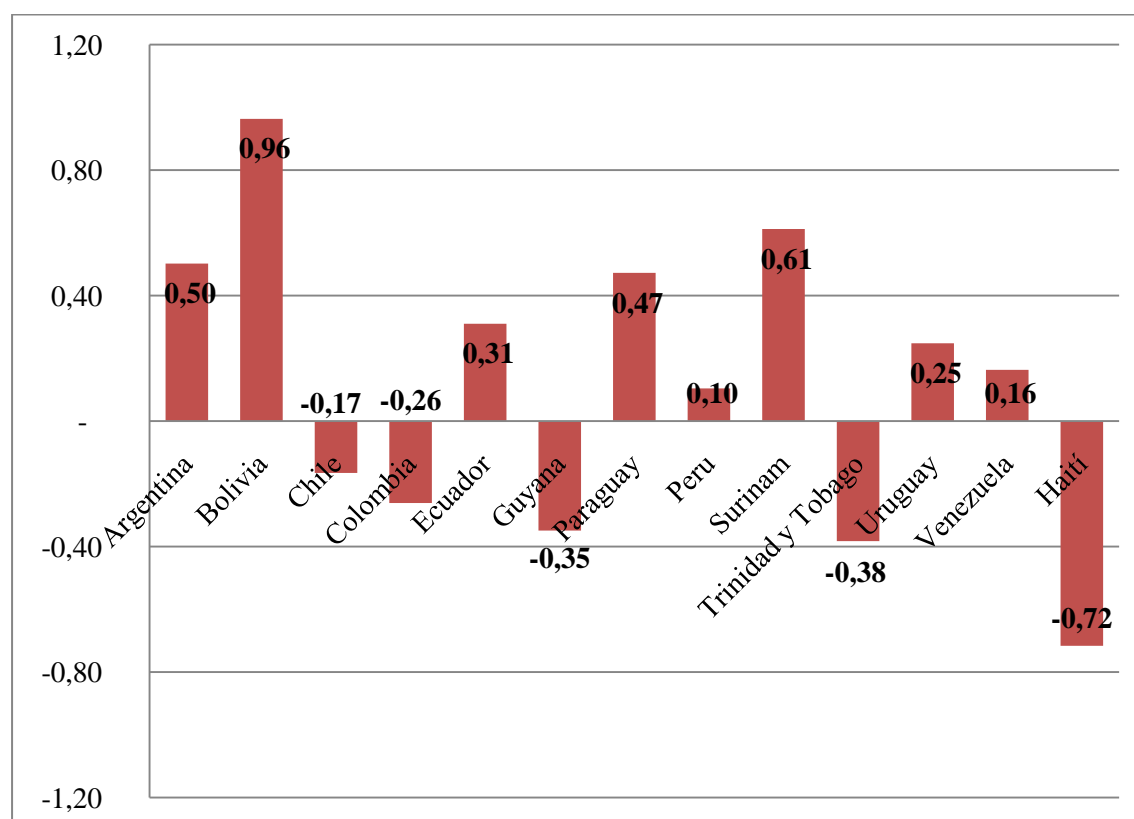
Con relación a las exportaciones de Brasil se puede observar en la figura abajo (gráfico 4.6), que la relación comercial y de cooperación al desarrollo entre Brasil y los países de América del Sur<sup>160</sup> se muestra heterogénea. Es positiva y elevada con Bolivia, moderadamente elevada con Surinam, Argentina, y Paraguay. Sin embargo, por otro lado resulta baja con Ecuador, Uruguay, Venezuela y Perú; y negativa con Chile, Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago y Haití.

Por lo tanto, debido a tales resultados las hipótesis desarrolladas en esta investigación nos llevan a decir que existen indicios estadísticos que permiten afirmar que la cooperación de Brasil con los países de América del Sur va acompañada de un incremento del comercio solamente con Bolivia en primer lugar y luego con Argentina, Paraguay y Surinam; en menor medida también con Ecuador, Uruguay, Venezuela y Perú; y por último se observa una relación negativa con Chile, Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago y Haití.

---

<sup>160</sup> Añadimos en el análisis también Haití para darle una perspectiva comparada.

**Gráfico 4.6** Brasil y América del Sur (+ Haití): Coeficiente de correlación entre cooperación y exportaciones, 2005-2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC<sup>161</sup>.

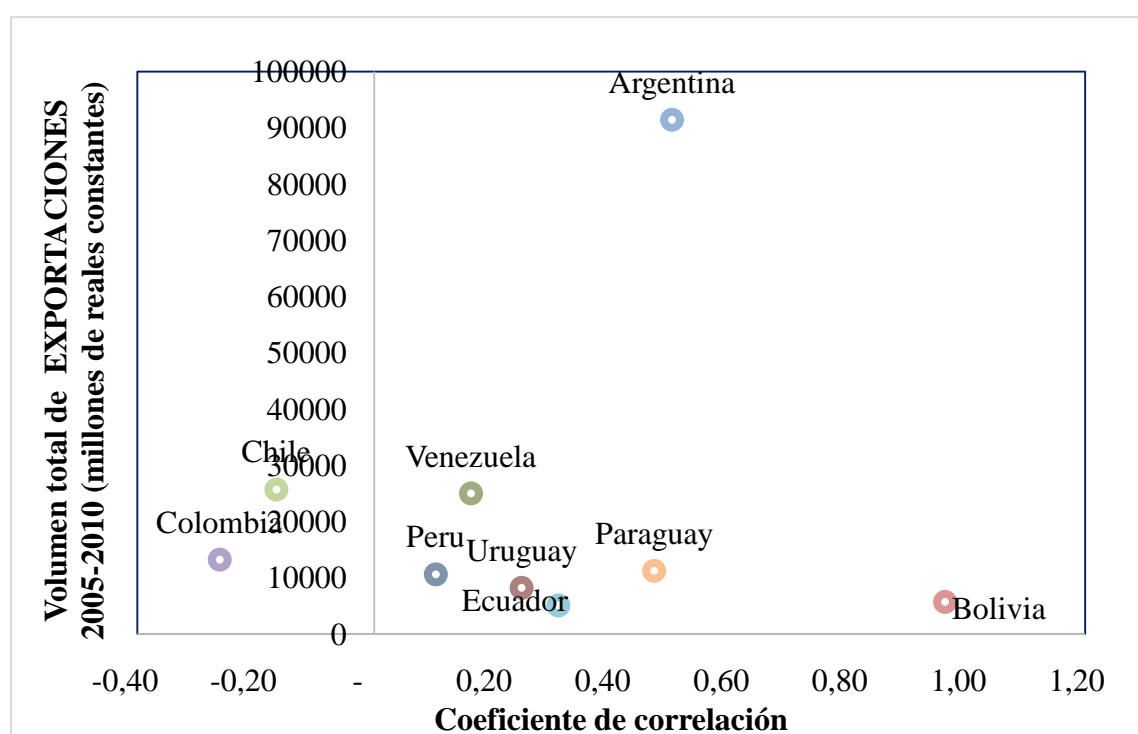
Por otro lado, para ganar profundidad en el análisis, se ha tratado de reflejar en el siguiente gráfico (4.7), la relación entre el coeficiente de correlación de la cooperación y las exportaciones con el volumen total de exportaciones. Esta representación gráfica pone de manifiesto el siguiente elemento importante para el análisis, es decir, que más comercio no significa necesariamente más cooperación, o viceversa, aunque se puede observar una relación positiva en una primera fase de las relaciones internacionales entre países. Lo que también puede significar es que la relación entre cooperación y comercio, o relaciones económicas internacionales, aunque positiva, no son del todo lineales. Puede que exista un límite a la relación cooperación y comercio, es decir, que la trayectoria sea ascendente al principio de las relaciones Sur-Sur, y entonces que efectivamente la cooperación contribuya a abrir nuevos mercados. Sin embargo, a partir de un determinado nivel parece que la cooperación se estanca, en términos relativos, y el comercio sigue creciendo, determinado por otros factores relacionados con el ciclo económico cuyo

<sup>161</sup>MDIC: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.



análisis no es parte del objeto de esta tesis. En esa misma perspectiva, se puede decir que en el caso de América del Sur, esa relación se podría caracterizar en tres estadios distintos según el grupo de países: Bolivia, Argentina, y Paraguay con elevada relación entre comercio y cooperación; un segundo grupo de baja relación, con espacio todavía para el crecimiento tanto de la cooperación como del comercio, es el caso de Uruguay, Venezuela, Perú y Ecuador. Y, por último, el grupo de negativa o nula relación, el caso de Colombia y Chile. En este último caso, si nuestra perspectiva es correcta, existiría todavía espacio para ampliar de forma más acelerada que la media de los demás países de Sudamérica, la cooperación y las relaciones económicas internacionales. El caso Colombia sobre todo este nivel negativo de correlación se debe a la reducción de las exportaciones brasileñas en el periodo estudiado.

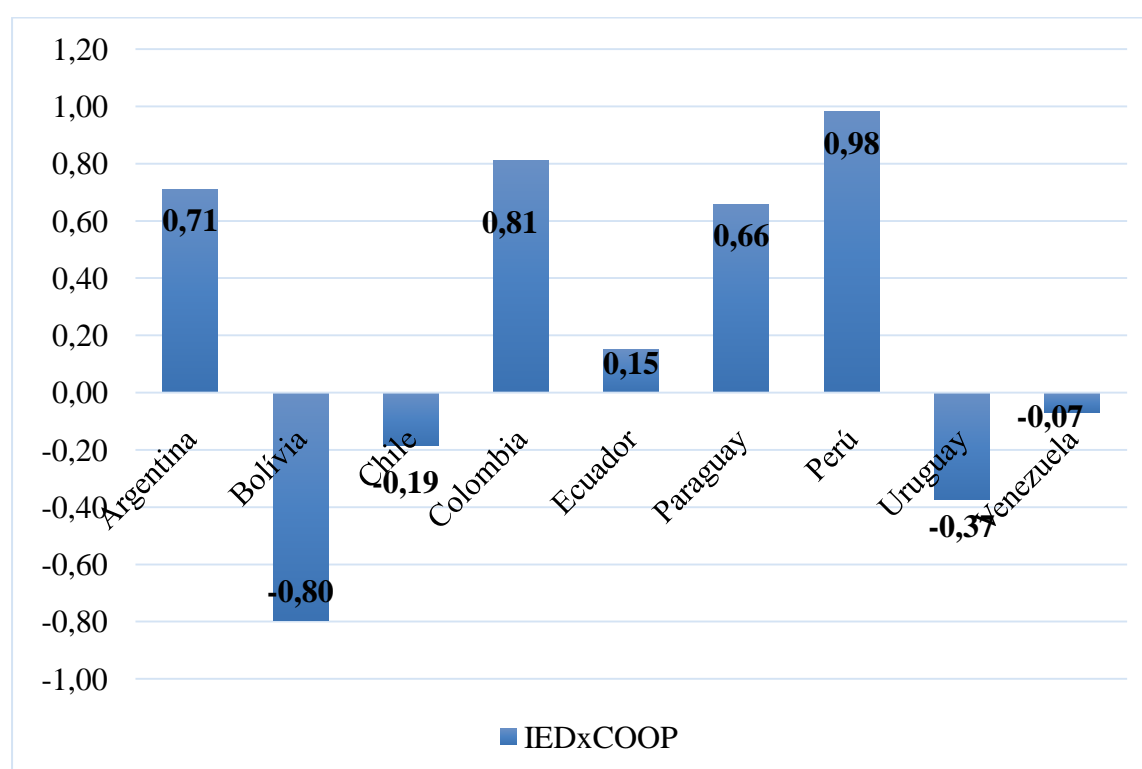
**Gráfico 4.7** Brasil y América del Sur: Coeficiente de correlación entre exportaciones y cooperación y volumen total de exportaciones.



Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC-Brasil.

Con relación a la IED realizamos el mismo análisis de correlación anteriormente presentado. Los resultados (gráfico 4.8) y muestran también una relación muy heterogénea, es decir, con elevados niveles de correlación con Argentina, Colombia, Paraguay y Perú; prácticamente nulos con Chile y Venezuela; y negativa con Bolivia y Uruguay.

**Gráfico 4.8** Brasil y países de América del Sur: Coeficiente de correlación entre Cooperación e IED, 2005-2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil.

Esta heterogeneidad antes citada es esperada porque existen muchos otros factores: económicos, geográficos, legales, políticos (en el caso específico de América Latina también los acuerdos de integración regional que parecen ser más explicativos que la misma cooperación) que determinan los flujos de IED<sup>162</sup>. De todas formas hace falta una profundización del tema que podrá ser desarrollado en futuras investigaciones ya que no es este el objetivo principal del presente trabajo.

<sup>162</sup> Para un análisis de la IED en América Latina, véase, entre otros: Sánchez Díez, 2002.

### 4.3 EL CASO DE HAITÍ (MISIÓN MINUSTAH)

Haití es el único estado de América Latina y Caribe que figura en la lista de los países menos desarrollados (PMD)<sup>163</sup> publicada por el UN-OHRLS<sup>164</sup>. Haití entra en dos clasificaciones de la ONU, es decir, en la de países menos desarrollados y la de pequeños estados insulares. Con un ingreso por habitante que apenas supera los 500 dólares anuales, es uno de los países más pobres del mundo y el más pobre del continente americano. La pobreza estructural que sufre el país se refleja además en un enorme déficit social, institucional y de infraestructuras (SEGIB, 2007: 2).

#### 4.3.1. Breve historia del país

El pasado de Haití no puede ser considerado de los más tranquilos. El país conquistó la independencia en 1804 (que llegó de forma definitiva en el 1865) y hasta 1915 se sucedieron 22 cambios de gobierno. Desde una perspectiva histórica más reciente, hay que decir que ya en 1993 fue creada la *International Civil Mission in Haiti*, misión conjunta de las Naciones Unidas con la Organización de Estados Americanos (OEA) que duró hasta 1994, cuando los observadores internacionales de las Naciones Unidas fueron expulsos. Entonces el Consejo de Seguridad de la ONU aplicó el controvertido capítulo VII<sup>165</sup> de la Carta, a través de la resolución 940. En aquel entonces Brasil se abstuvo de la votación, y también de las siguientes tres resoluciones sobre el tema, resolución 944, 948 y 964 del mismo año.

La dinámica de las luchas sociales y políticas se profundizó vertiginosamente en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2002. A partir del año 2000 la situación en Haití se presentó bastante grave ya que las elecciones presidenciales fueron turbulentas y el presidente Jean Bertrand Aristide (en su tercera presidencia) fue acusado de manipular los resultados, provocando manifestaciones populares violentas en todo el país y los abusos de poder llegaron a formas inaceptables. Tras la muerte de periodistas y de

---

<sup>163</sup> En inglés *Least Developed Countries*, LDC.

<sup>164</sup> *UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States*. <http://unohrls.org/> (fecha de acceso julio 2014).

<sup>165</sup> <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (fecha de acceso julio 2014).

representantes de los derechos humanos que denunciaban al gobierno de Aristide, éste llegó a anunciar el llamado sistema cero de tolerancia. Mientras declaraba su lucha contra la violencia, dejaba a la policía nacional perpetrar crímenes favoreciendo así la formación de grupos de pandillas urbanas. El ápice de la crisis política llegó con la matanza del líder de la oposición, Amiot Métayer. Además, a principios de diciembre de 2003 hubo un enfrentamiento en la Universidad de Porto Príncipe entre estudiantes a favor del gobierno y estudiantes en contra y la lucha se expandió llevando el conflicto a las calles de la capital. Se formó un gobierno transitorio, conforme a lo que preveía la Constitución del 1987, que fue asumido por el entonces Presidente de la Corte Suprema de la Justicia, Boniface Alexandre, cuya primera medida fue solicitar el apoyo internacional para el mantenimiento del orden en el país. El 29 de febrero, el representante permanente de Haití junto a las Naciones Unidas sometió al Consejo de Seguridad una copia de la carta de renuncia de Aristide y una petición de asistencia. En la misma noche fue aprobada la Resolución 1529, por la que se creaba la Fuerza Multinacional Provisoria (*Multinational Interim Force, MIF*), compuesta por tropas americanas, chilenas y francesas.

Aunque Brasil formaba parte como miembro temporal del Consejo y votó a favor en la primera resolución, no aceptó enviar tropas. La razón de este rechazo se debe a que consideraba que la resolución, basada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas establecía una misión de ‘imposición de paz’<sup>166</sup>. En Haití, a pesar de todas las tratativas en el ámbito de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de la OEA, el desorden urbano y las flagrantes violaciones de los derechos humanos continuaban.

#### **4.3.2. Aprobación de MINUSTAH**

El 30 de abril del 2004, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1542 que dio origen a MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*). Esta vez Brasil<sup>167</sup> aceptó la participación y envió tropas porque la consideraba una ‘misión de

---

<sup>166</sup> Además Brasil tampoco había participado en las anteriores misiones: UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*) 1993-1996; UNSMIH (*United Nations Support Mission in Haiti*) 1996-1997; UNTMIH (*United Nations Transition Mission in Haiti*) 1997; MIPONUH (*United Nations Civilian Police Mission in Haiti*) 1997-2000.

<sup>167</sup> Brasil y Haití mantienen relaciones diplomáticas desde 1928, año en el que se abrieron delegaciones recíprocas en los dos países. En 1954, el nivel de representación fue elevado al de embajada, sin que haya habido interrupciones desde entonces. Durante el gobierno de Raoul Cédras (1991-1994), mientras la

mantenimiento de paz'. MINUSTAH tenía como objetivo garantizar la estabilidad, apoyar la reconciliación política y promover el desarrollo del país. La misión, cuyo comando brasileño contaba con 7500 militares y 1897 policías, sustituyó a la Fuerza Multinacional creada por la Resolución 1529 del mismo año (Valler Filho, 2007: 16). Brasil aprobó el envío del contingente militar por medio de dos decretos legislativos: el decreto 207<sup>168</sup> del 2004 y el decreto 75<sup>169</sup> del 2010.

Esta misión multinacional, a través de la cooperación y coordinación con la OEA y la CARICOM, apoyaba la reconstrucción y la democratización del país. El gobierno brasileño entonces decidió contribuir en los esfuerzos de estabilización, pero por no ser Brasil aún donante de recursos financieros en los términos estipulados por la AOD, ofreció su apoyo en términos de cooperación técnica para responder a la crisis haitiana (Ibíd.: 17). Asistimos así al cambio de uno de los principios basales de la diplomacia brasileña ya que el concepto de 'no intervención', que había guiado por muchos años la política exterior, dejó espacio al concepto de 'no indiferencia'. Brasil, en la óptica de Wendt, ha llegado a incorporar los valores de la región (en su totalidad) y a sentirse participe de éstos tanto de prestar cooperación a un país necesitado pero lejos de su área de competencia.

Sucesivamente se han convocado distintas conferencias de donantes<sup>170</sup>, a partir de las cuáles sus participantes han acordado impulsar el envío de ayuda al desarrollo hacia este país. Asimismo, las organizaciones financieras multilaterales han incorporado a Haití a la iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*), lo que ha permitido al país liberar recursos destinados a financiar su desarrollo económico (SEGIB, 2007: 2-3).

El MRE reconoció que tres serían los pilares indispensables para la reconstrucción de Haití y sobre los cuales descansaría el éxito de la misión de estabilidad: la manutención del orden y seguridad; el incentivo al diálogo político con vistas a la

---

mayoría de los países que mantenían embajadas en Puerto Príncipe cerraron sus representaciones, Brasil, a pesar de retirar a su embajador, mantuvo su misión en funcionamiento por medio de su Encargado de Negocios (Valler Filho, 2008: 81).

<sup>168</sup> <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=238678&tipoDocumento=DLG&tipoTexto=PUB> (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>169</sup> <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=260662&tipoDocumento=DLG&tipoTexto=PUB> (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>170</sup> Las primeras hubieron lugar en: Washington julio de 2004; Guayana Francesa marzo de 2005; Puerto Príncipe julio de 2006; Madrid noviembre de 2006.

reconciliación nacional; y la promoción del desarrollo económico y social (Amorim, 2005)<sup>171</sup>.

#### 4.3.3. ¿Por qué Brasil coopera con Haití?

¿Cuáles eran las motivaciones de Brasil para operar y cooperar con Haití? ¿Y cuáles son los límites y las ventajas, ya que la decisión levantó muchas críticas en Brasil?

La decisión de Brasil de formar parte de la misión de paz de la ONU en 2004 provocó conflictivos debates en su parlamento, así como en la esfera pública, con base en el tradicional rechazo del país de participar en misiones bajo el capítulo VII (De Sousa, 2006: 1-6). La opinión pública sobre el caso Haití se ha dividido mucho. Algunos han sostenido que la intervención no se justificaba a la luz de la seriedad de los problemas internos que Brasil estaba viviendo (Soares de Lima e Hirst, 2006: 21-40). También líderes de los partidos de oposición –PFL<sup>172</sup>, PSDB<sup>173</sup> y PDT<sup>174</sup>- y los de la base aliada –PPS<sup>175</sup> y PV<sup>176</sup>- sumados a algunos analistas políticos, académicos y periodistas eran contrarios a tal acción (Valler Filho, 2007:15). Esas críticas han surgido muy probablemente también porque a veces es complicado entender la lábil separación entre la cooperación militar, humanitaria y técnica.

El discurso brasileño al asumir la responsabilidad del comando militar de la misión, reclamaba por un lado directrices de política exterior, basadas en el fortalecimiento de una identidad latino americana y caribeña y en la construcción de una agenda común de desarrollo. Además se fundamentaba en la reivindicación de hacer muchos años de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, ya que la crisis haitiana representaba una situación de visibilidad internacional para la pretensión brasileña (Valler Filho, 2007: 170). Entonces esta acción reuniría dos elementos fundamentales: solidaridad e intereses. Además de los intereses entonces hay

---

<sup>171</sup> Discurso proferido por el Ministro Celso Amorim, en la Reunión Especial del Consejo de Seguridad de la ONU el 12 de enero de 2005.

<sup>172</sup> Partido del Frente Liberal

<sup>173</sup> Partido de la Social Democracia Brasileña

<sup>174</sup> Partido Democrático Laborista (*Trabalhista* en portugués)

<sup>175</sup> Partido Popular Socialista

<sup>176</sup> Partido Verde

otros aspectos como la identidad y la solidaridad que llevan Brasil a cooperar con Haití. Si considerásemos solamente los intereses de Brasil en ganar más espacio y visibilidad en el escenario internacional quitaríamos a la asistencia humanitaria de su esencia más profunda. Haciendo referencia al concepto de la identidad se puede decir que ambos países, Brasil y Haití, pueden ser considerados como “sociedades trasplantadas”<sup>177</sup> (Ribeiro, 1970) donde las principales cuestiones identitarias compartidas por estos dos países son la latinidad, la cultura mestiza, la africanidad y el anticolonialismo, entre otras. Además, la acción en Haití entra en aquel discurso de solidaridad que sostiene que las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes públicos son socialmente contruidos por significados, interpretaciones y presupuestos colectivos sobre el mundo (Adler, 1999: 209).

La participación brasileña era una ocasión para mostrar un cariz muy activo de la política exterior, involucrado en las grandes cuestiones y temas internacionales, también respecto a la paz y seguridad internacional, resaltando un elemento esencial, es decir, la solidaridad internacional. Ello ascendía a Brasil al nivel de un *global player* interesado en los problemas internacionales, cuya acción política podía alcanzar áreas que no eran propiamente de su influencia. De alguna forma, MINUSTAH (y la sucesiva intervención en la crisis hondureña del 2009) recolocan a Brasil en ‘América Latina’ (Malamud y Rodriguez, 2013: 17).

“Nuestra solidaridad regional está siendo testada en la grave crisis por la que pasa Haití. Con espíritu de solidaridad regional, Brasil y los otros países de nuestra región han ofrecido apoyo a la misión de la ONU para esta nación amiga. La preocupación exclusiva por el mantenimiento del orden no será suficiente para sostener la democracia. Es necesario que la comunidad internacional se movilice para atender las necesidades del pueblo haitiano. Tenemos que contribuir a la paz y el fortalecimiento de la democracia, pero también colaborar con soluciones eficaces para la reconstrucción del país, con resultados palpables para la población (Lula, 2004)<sup>178</sup>. Y aún, Lula en otras ocasiones subrayó las principales directrices de su política exterior, orientada para la consolidación

---

<sup>177</sup> Las sociedades trasplantadas son aquellas que crecieron en base a la inmigración europea del siglo XIX y XX y en los que los pueblos originarios fueron dominados, desplazados y eventualmente reemplazados por los inmigrantes.

<sup>178</sup> Lula, XVIII Cúpula Presidencial del Grupo de Río, en Río de Janeiro.

de una “globalización solidaria y humanitaria” (Lula, 2003)<sup>179</sup>. Y aún, su ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, se refería al aspecto solidario de la cooperación brasileña: “una América del Sur políticamente estable, socialmente justa y económicamente próspera es un objetivo que tiene que ser perseguido no solamente por natural solidaridad, sino que en función de nuestro propio progreso y bienestar” (Amorim, 2003).

“He dedicado especial atención a América Central y al Caribe. En diversas ocasiones, pude verificar in situ que los países centro americanos y caribeños tienen altas expectativas en relación al potencial de la cooperación con Brasil. Haití ocupa una posición singular en este sentido. Nuestra presencia allí, en el contexto de la MINUSTAH, ha contribuido a dar mayor intensidad a las relaciones bilaterales. Desarrollamos hoy proyectos de cooperación en Haití en áreas como agricultura, salud, recursos hídricos, deportes, formación profesional y defensa civil. Concluimos dos acuerdos de cofinanciación con el Banco Mundial para proyectos de merienda escolar y manejo de residuos sólidos en Haití. Se trata de un mecanismo innovador, por el cual un país en desarrollo coopera con otro país en desarrollo con la participación del BM. También merece mención la tradicional cooperación brasileña en el ámbito de la comunidad de los países de lengua portuguesa (CPLP). Los ejemplos son muchos... De no menos importancia es la cooperación triangular que Brasil está desarrollando con países desarrollados y organismos internacionales. El objetivo de estas iniciativas es el establecimiento de asociación que beneficien los países más pobres” (Amorim, 2008).

Así, en los discursos oficiales, a partir del 2003, el concepto de solidaridad se transforma en ‘diplomacia solidaria’, término del cual hablamos en los anteriores capítulos que en gran parte explica las razones de la presencia brasileña en Haití.

La interpretación más compartida es que la participación de las Fuerzas Armadas (FA) brasileñas en la misión de las Naciones Unidas fue funcional a su liderazgo en la región, el refuerzo de su CSS y la búsqueda de apoyo para las aspiraciones a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Soares e Hirst, 2006: 29). Sin embargo, podemos nombrar otra interpretación de la participación de Brasil en la misión MINUSTAH, es decir que después del 11 de septiembre y la consecuente ‘securitización’ de la agenda internacional, Brasil puede haberse visto presionado por parte de los Estados

---

<sup>179</sup> Lula, en su discurso de investidura en el Congreso Nacional en enero de 2003.



Unidos a aceptar el rol que tuvo en Haití. Es decir, que tal decisión fue empujada por factores exógenos y no dependió solamente de la voluntad propia de Brasil.

#### **4.3.4. Flujos de la CTPD**

En los flujos de la CPTD, a partir del 2005 Haití aparece, de acuerdo con los informes de coordinación general de CTPD de la ABC, como prioridad en las actividades de cooperación, “considerando la prioridad conferida por el gobierno brasileño a la cooperación con Haití, la ABC coordina la implementación de proyectos en el área de agricultura, defensa civil, deporte, infraestructuras, medio ambiente y salud” (ABC, 2011).

Según los datos COBRADI-IPEA en el 2005 fueron gastados por parte de Brasil 41.199.170,87 reales (entre asistencia humanitaria, cooperación técnica y operaciones de paz); en 2006 fueron 16.090.579,28 reales (cooperación técnica y operaciones de paz); en 2007 31.125.060,20 reales (asistencia humanitaria, cooperación técnica y operaciones de paz); en 2008, 48.585.892,01 reales (asistencia humanitaria, cooperación técnica, operaciones de paz y becas); en 2009, 61.476.680,21 asistencia humanitaria, cooperación técnica, operaciones de paz y becas). Hasta llegar a la cifra de 224.306.433,14 reales en el año 2010 (asistencia humanitaria, cooperación técnica y becas), convirtiendo así al país, después del terremoto, como el “principal destino individual de la cooperación ofrecida por Brasil y cuya deuda fue perdonada en el 2009” (SEGIB, 2011). Fueron varios los proyectos importantes desarrollados en el país.

Brevemente, en el área agrícola recordemos: el desarrollo de cultivos de anacardos y yuca, en colaboración con la EMBRAPA; un programa de captación para técnicos haitianos del área de defensa civil, en asociación con la Secretaría Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Integración Nacional; un proyecto para la promoción de la inserción social a través de la práctica deportiva, en cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Ministerio de Deportes; acciones en el ámbito de la organización electoral y oferta de cooperación en materia de votación electrónica, en sociedad con el Tribunal Superior Electoral (TSE) y con recursos del presupuesto de la ABC por valor de un millón de dólares para la preparación de elecciones generales; un proyecto en el área de salud, en el sector de vacunación/inmunización, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y en

triangulación con el gobierno de Canadá<sup>180</sup>; un proyecto en el área de combate a la violencia contra la mujer, en asociación con la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), con la participación del Fondo de las Naciones Unidas para Poblaciones (FNUAP); un proyecto para el desarrollo forestal y la recuperación de áreas degradadas, en cooperación con el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro-UFRRJ, en triangulación con España<sup>181</sup>; un proyecto para apoyar la formulación de políticas públicas y toma de decisiones en materia de recursos hídricos, especialmente para usos agrícolas; un proyecto en el área de residuos sólidos, con apoyo del Banco Mundial; un proyecto en el área de comedores escolares (Banco Mundial)<sup>182</sup>; un proyecto de construcción del Centro de Formación Profesional, con ayuda del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)<sup>183</sup>; un proyecto para la gestión de residuos sólidos en la capital haitiana, con recursos del Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA)<sup>184</sup>, administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y un proyecto en el área de hortalizas y construcción de cisternas en colaboración con EMBRAPA Hortalizas y EMBRAPA Semi-Desértico, en triangulación con Argentina.

---

<sup>180</sup> Entre las iniciativas de cooperación triangular que se han desarrollado en Haití cabe destacar el proyecto Brasil-Canadá-Haití en el área de salud (vacunación e inmunización), que tiene como objetivo la organización del sistema de salud pública; la transferencia de técnicas de ingeniería sanitaria y de vigilancia epidemiológica e inmunización, complementadas por acciones transversales en materia de gestión y formación.

<sup>181</sup> Fue este el primer proyecto de cooperación triangular llevado a cabo por Brasil. Se trataba de una asociación entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil y la Universidad Federal de Río de Janeiro, coordinados por la ABC para la ejecución de un proyecto triangular. El objetivo era recuperar áreas medioambientalmente degradadas, capacitar agentes multiplicadores, promover el desarrollo forestal sostenible y mejorar la producción agrícola en la cuenca del río Mapou. La parte brasileña aportaría el conocimiento técnico y la parte española los recursos y los equipos necesarios (Galán; Ayllón y Calvo, 2011: 61).

<sup>182</sup> Este proyecto en el área de la merienda escolar cubrió en el primer año de su ejecución 17 escuelas en la región central de Haití, en las ciudades de Saut d'Eau, Maïsade, Bassin Zim e Los Palis. La segunda fase del proyecto, que fue aprobada en el segundo semestre del 2006, extendió su acción a las áreas urbanas de riesgo y se ocupará de los niños en las favelas de Cité Soleil, em Porto Príncipe.

<sup>183</sup> Representa es uno de los más importantes polos nacionales de generación y difusión de conocimiento aplicado al desarrollo industrial.

<sup>184</sup> Este proyecto ha ganado por la ONU el premio Asociación Sur-Sur (*South-South Partnership Award*) en la categoría Alianza Sur-Sur (*South-South Alliance*).

#### 4.3.5. La Cooperación triangular en cifras

Como acabamos de nombrar, los primeros proyectos de cooperación triangular llevados a cabo por Brasil fueron desarrollados y puestos en práctica en territorio haitiano, en las tablas que siguen mostramos los principales proyectos, analizados según dos modalidades: la cooperación bilateral triangular (tabla 4.5); y la cooperación multilateral/regional (tabla 4.6).

**Tabla 4.5.** Cooperación Bilateral Triangular hacia Haití.

Financiador	Ejecutor	Receptor	Área de cooperación
Canadá	Brasil	Haití	Salud, vacunas, hepatitis B
Argentina	Brasil	Haití	Agricultura
España	Brasil	Haití	Recuperación zonas degradadas

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de la ABC de Brasil.

**Tabla 4.6** Cooperación Multilateral/Regional hacia Haití.

Financiador	Ejecutor	Receptor	Área de cooperación
PNUD	Brasil	Haití	Fortalecimiento institucional
OIT	Brasil	Haití	Erradicación trabajo infantil

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de la ABC de Brasil.

En la siguiente tabla (4.7) mostramos la cooperación triangular con Haití con Brasil como primero socio oferente

**Tabla 4.7** Brasil como primer socio oferente en la Cooperación Triangular hacia Haití.

Primer socio oferente	Segundo socio oferente	Socio receptor	Sector de actividad
Brasil	Argentina	Haití	Agricultura
Brasil	Canadá	Haití	Salud
Brasil	España	Haití	Medio ambiente
Brasil (vía PMA)	España	Haití	Asistencia alimentaria
Brasil	IBSA	Haití	Gobierno y sociedad civil
Brasil	IICA <sup>185</sup>	Haití	Agricultura (hortalizas)
Brasil	IICA	Haití	Agricultura (arroz)
Brasil	IICA	Haití	Agricultura (frijoles)
Brasil	IICA	Haití	Agricultura (maíz)
Brasil	IICA	Haití	Agricultura (yuca)
Brasil	OEA	Haití	Gobierno y sociedad civil
Brasil	OIT <sup>186</sup>	Haití	Gobierno y sociedad civil
Brasil	UNFPA <sup>187</sup>	Haití	Gobierno y sociedad

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de Agencias de Cooperación (ABC Brasil) y Direcciones Generales de Cooperación.

\*No disponemos de tales informaciones en la base de datos de la COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Los documentos oficiales de Itamaraty muestran que el país caribeño hasta la misión MINUSTAH no estaba en los intereses del MRE ni del MD, pero desde entonces Haití pasará a ser la principal base empírica de sustentación para nuevas posturas en tema de seguridad colectiva de alcance global y el principal y más complejo destino de los

<sup>185</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

<sup>186</sup> Organización Internacional del Trabajo

<sup>187</sup> *United Nations Fund for Population Activities*

programas de cooperación para el desarrollo llevados a cabo por el estado brasileño<sup>188</sup> (Hirst, 2012: 20). Este aspecto de urgencia y prioridad se profundizó aún más cuando Haití sufrió el terrible terremoto del 2010.

#### **4.3.6. El Terremoto del 2010 y su impacto en la cooperación**

Además del inmediato envío de medicamentos, alimentos, agua y productos de primera necesidad (que entran en la modalidad de ‘ayuda de emergencia’), el gobierno Lula se comprometió a donar dinero bajo la modalidad ‘ayuda financiera’ y amplió el contingente militar de MINUSTAH (decreto legislativo n.75 del 2010). Resultó bastante clara la intención del país de asumir un papel destacado entre los donantes bilaterales y los organismos multilaterales en las sucesivas reuniones dedicadas a trazar las líneas de acción de la cooperación internacional para reconstruir la nación haitiana (Hirst, 2012: 22). En términos de contenido y metodología tres aspectos tienen que ser considerados en el trabajo de Brasil después del terremoto: el primero, pasaron a obtener especial atención los programas de capacitación profesional tanto para las actividades vinculadas al ámbito productivo como la preparación de cuadros para la gestión pública; en segundo lugar fueron diversificados los socios, las asociaciones con agencias multilaterales, organizaciones civiles y donantes bilaterales; y por último, se profundizaron los esfuerzos de conocimiento y compromiso con la población local con el propósito de imprimir sentido de sustentabilidad a los programas realizados (Ibíd.: 25).

Es el día 12 de enero de 2010 cuando Haití sufrió la que ha sido calificada como una de las catástrofes humanitarias más graves de la historia reciente: un terremoto de 7 grados en la Escala Richter con epicentro a 15 kilómetros de la capital, Puerto Príncipe. Ante esta emergencia, la respuesta de la región fue contundente. Todos los países de América Latina, sin excepción y conforme a sus capacidades, prestaron su ayuda: bien a través del envío de toneladas de alimentos, medicinas y equipamientos; bien con su apoyo técnico, logístico y financiero a la realización de diversas tareas (entre otras, al

---

<sup>188</sup> Desde la constitución de la MINUSTAH Brasil estuvo presente en el Consejo de Seguridad de la ONU en dos periodos: en los años 2004-2005 y 2010-2011. Fueron aprobadas 11 renovaciones de mandatos de esta misión. En este periodo, el comando brasileño estuvo a cargo del teniente-general Augusto Heleno Ribeiro Pereira (mayo 2004-agosto 2005), del teniente-general Urano Teixeira da Matta Bacellar (septiembre 2005-enero 2006), teniente-general José Elito Carvalho Siqueira (enero 2006-enero 2007), teniente-general Carlos Alberto dos Santos Cruz (enero 2007-abril 2009), teniente-general Floriano Peixoto Viera Neto (abril 2009-marzo 2010), teniente-general Luiz Guilherme Paul Cruz (marzo 2010-marzo 2011) y teniente-general Luiz Eduardo Ramos Pereira (desde abril de 2011).

desescombro, transporte de bienes, búsqueda de supervivientes y asistencia médica a damnificados) (SEGIB, 2011: 59-60). La CSS fue tan interiorizada por la región que algunos países colaboraron entre ellos para hacer posible llegar la ayuda a Haití con la máxima celeridad y eficacia posible. Fue el caso de Argentina, quien prestó sus aviones para el transporte de la ayuda, y de Panamá quien, aprovechando su estratégica ubicación geográfica, habilitó también uno de sus aeropuertos para crear un centro para las operaciones de emergencia que facilitara a otros países más lejanos el acopio y transporte de la ayuda. Al margen, cabe añadir que todas estas aportaciones fueron a menudo acompañadas de aportaciones financieras, muchas veces canalizadas a través de organismos supranacionales<sup>189</sup>. La asistencia por parte de Brasil prestada en el caso del terremoto del 2010 responde al objetivo básico de la asistencia humanitaria que es brindar colaboración en situaciones coyunturales de emergencia y catástrofe; por tanto con carácter temporal. En este periodo y para este acontecimiento participaron también la sociedad civil y ONG<sup>190</sup>.

Por todo lo dicho, Haití ha representado hoy en día uno de los principales asuntos de la agenda de la política exterior brasileña. La cooperación técnica prestada desempeña, así, un papel cada vez más importante en el esfuerzo brasileño a favor de la reconstrucción y recuperación del país. Brasil posee (y *ha demostrado poseer*, el énfasis es mío) un importante conjunto de conocimientos y soluciones técnicas de éxito que pueden ser trasladados a otros países con carencia de recursos y *know-how* (Valler Filho, 2008: 85).

Además de la ayuda prestada por parte de todos los países de América Latina, hubo un llamado colectivo mundial de solidaridad hacia el país.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Por ejemplo, en el caso de Brasil, quien aportó 20.000.000 de dólares al Fondo de Emergencias de la ONU.

<sup>190</sup> Nombramos la labor que fue llevada a cabo por *Viva Río* cuyos programas en las áreas de seguridad pública, cultura, educación y protección ambiental merecen mención. Tal ONG brasileña ha cooperado en un proyecto triangular con Canadá y Noruega. En septiembre de 2010 se creó el Foro de coordinación de la sociedad civil brasileña en Haití. A pesar de tener aún un papel residual, las ONG de Brasil son entre las más activas de la región latinoamericana.

<sup>191</sup> Además de esta emergencia (la del terremoto del 2010) en el año precedente varias fueron las emergencias a las que los países latinoamericanos tuvieron que hacer frente. Por nombrar algunas: terremoto en Costa Rica; incendio en Guatemala, alertas sanitarias por brotes de dengue y gripe AH1N1; tornado en Argentina; sequía en Guatemala y Paraguay. Mientras que en el 2010 la situación fue aún más difícil: hubo un terremoto en Chile que provocó la muerte de 525 personas; el fenómeno de la Niña en Colombia y Venezuela; la tormenta Agatha en Honduras y Guatemala, tormenta Mathew en Honduras; ciclón Tomas en El Salvador, Costa Rica y Panamá. [www.redhum.com](http://www.redhum.com) (fecha de acceso julio de 2014).

En la tabla que sigue (4.8) se muestra la ayuda que todos los países de la OCDE donaron en la modalidad de cooperación técnica, ayuda alimentaria y asistencia humanitaria a Haití en los últimos años.

**Tabla 4.8** Cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria de los países OCDE a Haití (2003-2010), en millones de dólares estadounidenses.

<b>PAÍSES OCDE</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cooperación técnica</b>	78,22	82,33	117,72	188,22	53,98	132,42	145,76	177,71
<b>Ayuda alimentaria</b>	42,25	37,99	32,84	39,93	38,16	48,02	54,58	50,06
<b>Asistencia humanitaria</b>	4,89	34,59	45,12	40,62	13,68	110,39	104,06	1.391,53

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>)

Como se puede notar los valores han ido aumentando con el paso de los años destacando la ayuda humanitaria, que ha llegado en el 2010 a la cifra de 1.391,53 dólares estadounidenses.

#### **4.3.7. Más ayuda brasileña a Haití en cifras**

En los apartados anteriores hemos visto en general la cooperación ofrecida por parte de Brasil a Haití, analizando los informes de la ABC y de la SEGIB. Aquí mostramos la ayuda ofrecida por Brasil a Haití completando nuestro análisis con los datos de COBRADI-IPEA.

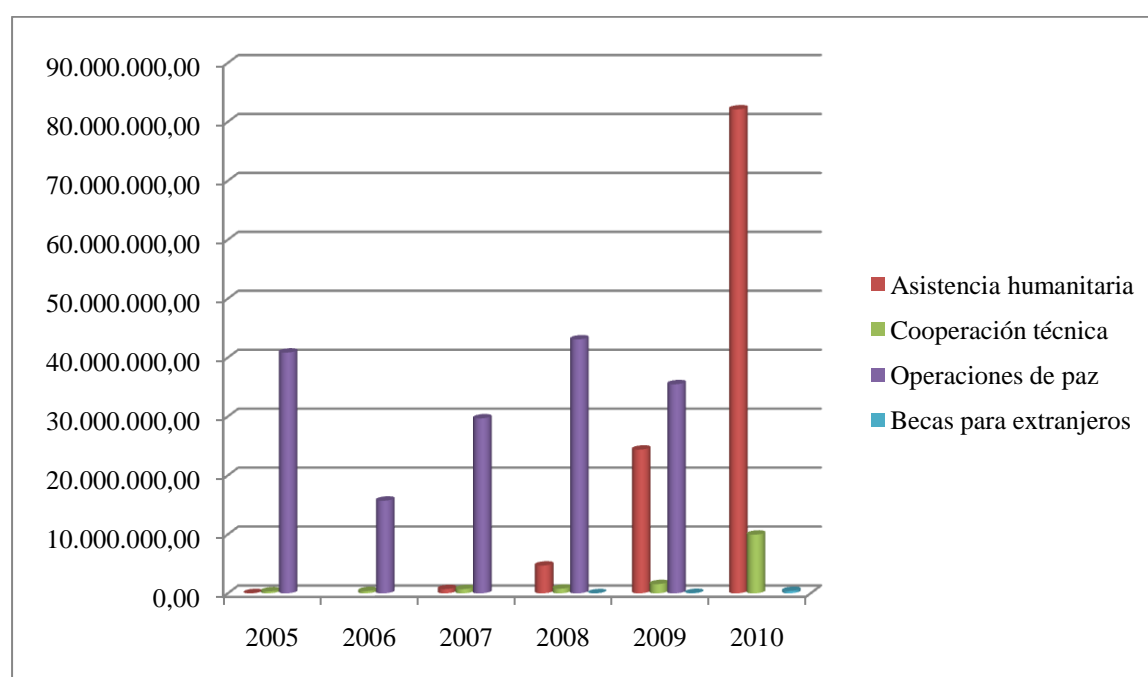
En la siguiente tabla (4.9) y en el siguiente gráfico (4.9) se observa de forma evidente cómo en todos los años analizados la modalidad ‘operaciones de paz’ es la que ha ido teniendo mayor importancia hasta el años 2010, cuando después del terremoto todos los recursos fueron dirigidos a la ‘asistencia humanitaria’.

**Tabla 4.9** Cooperación de Brasil a Haití por modalidad, año y valor (2005-2010), en reales brasileños.

Año	Asistencia humanitaria	Cooperación técnica	Operaciones de paz	Becas para extranjeros
2005	30.745,00	323.225,47	40.845.200,40	
2006		372.657,40	15.717.921,88	
2007	722.957,37	717.965,37	29.684.137,46	
2008	4.705.310,72	788.123,37	43.082.497,92	9.960,00
2009	24.381.294,06	1.567.846,67	35.474.319,48	53.220,00
2010	213.965.014,18	9.953.934,41		387.484,55
<b>Total</b>	<b>243.805.321,33</b>	<b>13.723.752,69</b>	<b>164.804.077,14</b>	<b>450.664,55</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

**Gráfico 4.9** Cooperación ofrecida por Brasil a Haití según la modalidad (2005-2010), en reales brasileños.

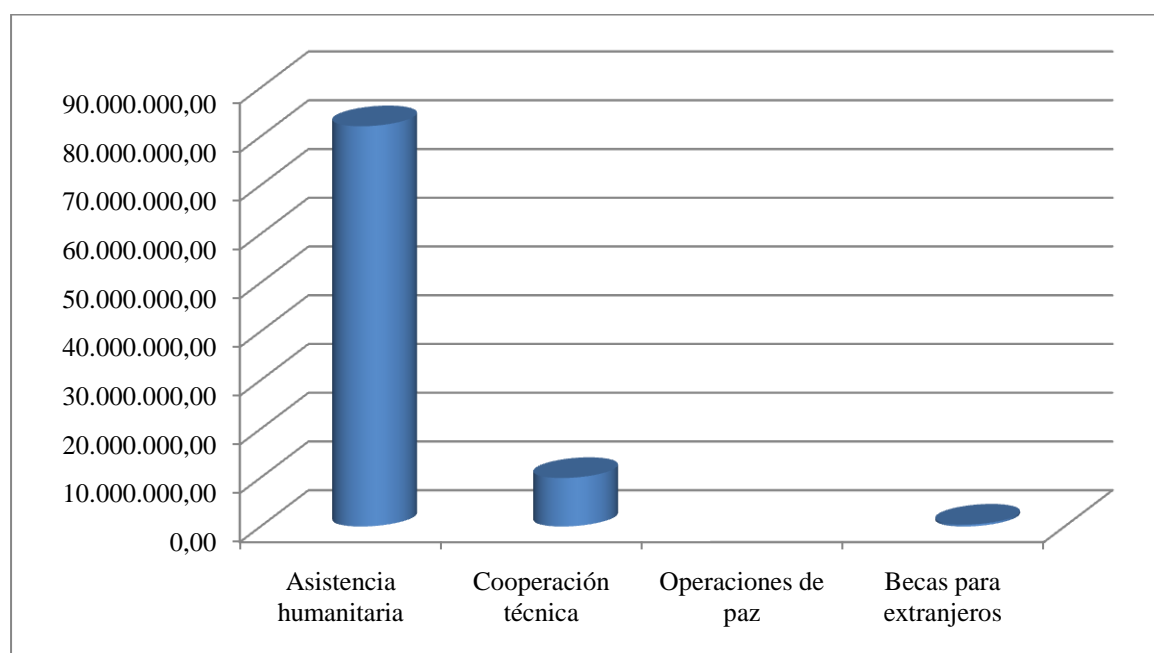


Fuente: Elaboración propia a partir de datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

El año 2010 (gráfico 4.10) ha sido diferente ya que la ayuda recibida por parte de Haití está ocupada casi enteramente por la modalidad de asistencia humanitaria pero esto, nuevamente, no nos tiene que traer en engaño ya que el COBRADI-IPEA ha incluido en la modalidad ‘cooperación humanitaria’ las siguientes dos: es decir, la ‘asistencia humanitaria’ y las ‘operaciones de paz’, por lo cual la asistencia humanitaria resulta aumentar exponencialmente.



**Gráfico 4.10** Cooperación de Brasil a Haití por modalidad en el año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Profundizando más en nuestro análisis, hemos llegado a crear una tabla arrojando luz sobre la modalidad que ha comportado mayores gastos y esfuerzos por parte de Brasil y hemos recogido al detalle la modalidad, el sector y la descripción de la operación. A continuación se muestran tales resultados que subrayan la diversificación, la mayor profundidad y complejidad de la cooperación brasileña en Haití

**Tabla 4.10** Descripción de los sectores y modalidades más importantes de la cooperación brasileña a Haití (2005-2010), en reales brasileños.

HAITÍ	Descripción	Nombre Unidad	Modalidad	Sector	Valor
<b>2005</b>	Contingente brasileño del ejército en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	39.674.200,00
	Contingente del ejército en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	1.171.000,40
<b>2006</b>	Contingente del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	13.700.281,87
	Contingente del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	2.017.640,01
<b>2007</b>	Contingente brasileño del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	27.491.437,11
	Contingente brasileño del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	2.192.700,35
<b>2008</b>	Contingente brasileño del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	23.217.443,10
	Apoyo y manutención del continente brasileño	MD	Operaciones de paz	Transportes	4.387.171,00
	Contingente brasileño del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	3.540.918,00
<b>2009</b>	Ayuda humanitaria	CONAB	Asistencia humanitaria	Agricultura	22.692.000,00
	Contingente brasileño del ejercito en MINUSTAH	MD	Operaciones de paz	Fortalecimiento del estado	22.418.076,00
	Desplazamiento y desmovilización del contingente brasileño	MD	Operaciones de paz	Transportes	4.332.092,00
<b>2010</b>	Contribución voluntaria al fondo de reconstrucción de Haití y en apoyo presupuestario al gobierno haitiano, de acuerdo al compromiso asumido por Brasil en la Conferencia de New York el 31-03-2010.	MRE	Cooperación humanitaria		95.260.000,00
	Asistencia humanitaria a las víctimas del terremoto en Haití, a través del transporte de materiales, donativos, servicio de salud, asistencia psicológica y alimentos.	MD	Cooperación humanitaria		80.000.000,00
	Contribución al Fondo General de las Naciones Unidas en respuesta al apelo humanitario de la ONU. Recurso proveniente de créditos extraordinarios aprobado por las medidas provisionales 480 (26-01-2010) y 486 (30-03-2010)	MRE	Cooperación humanitaria		18.520.000,00

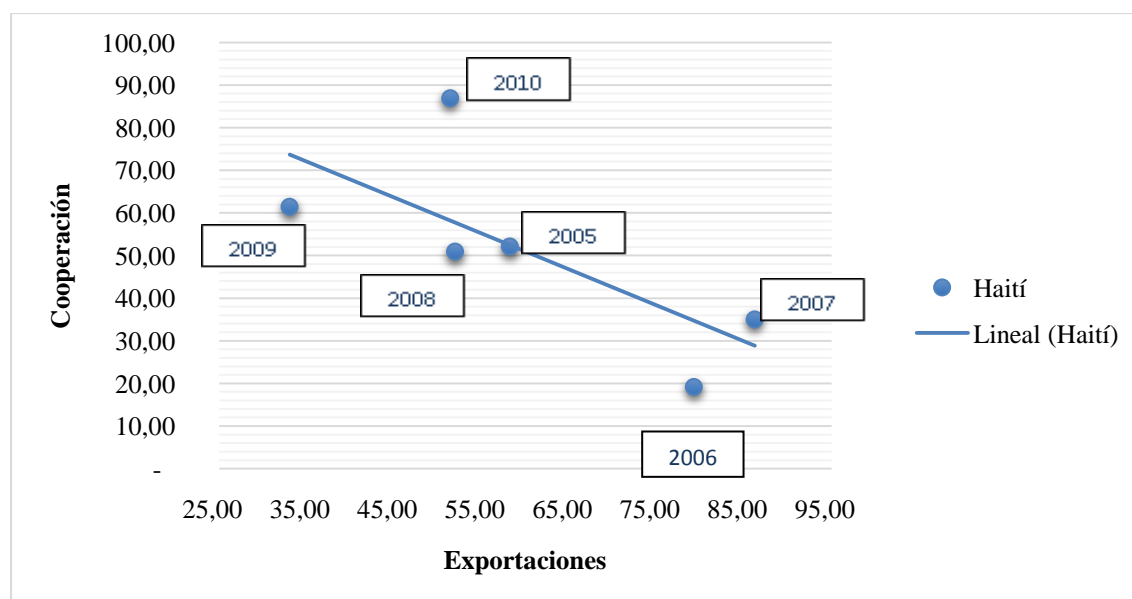
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

#### 4.3.8. Cooperación y comercio, una relación compleja

Como examinamos en el anterior apartado cuando hemos querido mostrar la relación entre los flujos comerciales y de cooperación en América del Sur, en relación a Haití no hemos encontrado ninguna relación linear entre cooperación y exportaciones, es más, la relación ha resultado ser negativa. Es decir, que en este caso a mayor cooperación no correspondió mayor comercio y eso confirma la idea que tenemos sobre las motivaciones de la cooperación brasileña hacia este país. Mientras que en relación a América del Sur en general, Brasil ha podido mostrar un lado de su política más ‘realista’ persiguiendo, de forma más o menos visible, sus intereses nacionales, frente a casos de desastres y de enormes dificultades vividas por un país como Haití, Brasil ha mostrado en sus relaciones exteriores una actitud totalmente solidaria, que no ha sido movida por intereses exclusivamente económicos sino que principalmente por razones humanitarias. Resumimos tal idea en el gráfico (4.11) y la tabla (4.11) que siguen.

El gráfico es la representación de la relación del valor de las exportaciones y de la cooperación de Brasil hacia Haití, en cada uno de los años del análisis. El coeficiente de correlación estimado, de -0,72, indica una relación estadística negativa entre ambas variables, tal y como se representa en el gráfico.

**Gráfico 4.11** Brasil y Haití, Exportaciones y Cooperación (2005-2010), en millones de reales.



**Coeficiente de Correlación: -0,72**

Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC.

**Tabla 4.11** Relación entre exportación y el total de la cooperación en Haití en el curso de los años (2005-2010), en reales brasileños.

	<b>Haití</b>	
<b>Año</b>	<b>Exportación</b>	<b>Cooperación</b>
2005	58,22	52,10
2006	79,28	19,17
2007	86,21	35,03
2008	51,96	50,91
2009	33,08	61,48
2010	51,41	92,50
<b>Coefficiente de correlación</b>		<b>-0,72</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC-Brasil.

Concluyendo, ahora bien, al mismo tiempo no queriendo pecar de ingenuos, lo que sí podemos observar es que la actuación de Brasil en la isla ha habido (como el país esperaba) un retorno a nivel de status político en el sistema internacional. Por lo tanto, la cooperación ofrecida no tiene que responder necesariamente a intereses económicos y tangibles en el breve periodo para ser tachada como ‘interesada’. Los intereses pueden ser inmateriales y responder a un aumento del status internacional teniendo así beneficios póstumos.



## **CAPÍTULO 5. COOPERACIÓN EXTRARREGIONAL: ÁFRICA (PALOP), BRICS E IBSA.**

En este capítulo se describen las relaciones que Brasil tiene con África, centrando la atención sobre los elementos que conectan los dos lados del Océano.

Mientras en el anterior capítulo nos ocupamos de las relaciones (y de la CSS) de Brasil con su entorno regional y afirmamos que tales relaciones se basan sobre todo en los valores compartidos más que en una historia de identidad común, aquí arrojaremos luz sobre el concepto de identidad que aproxima Brasil a África, bajo la perspectiva constructivista.

Hemos dividido este último capítulo siguiendo la misma lógica de los anteriores, es decir, partimos del concepto en general, Brasil y la cooperación con África, para llegar al particular, representado por las relaciones con los países PALOP y explicando la cancelación de la deuda operada por Brasil.

Asimismo, ya que Brasil, junto con las otras potencias emergentes, es un actor importante en el actual ‘sistema internacional globalizado’, consideramos necesario analizar su presencia en los foros IBSA y BRICS. Después citaremos brevemente la CSS llevada a cabo por estos grupos en relación a África ya que tal modalidad representa una novedad en la práctica de la CSS.

Antes de entrar de lleno en la cuestión y describir las relaciones entre Brasil y África parece oportuno, siguiendo la lógica de nuestro trabajo, mostrar los cambios de los flujos de la AOD de los países OCDE en relación al continente africano. Tales flujos siguieron un movimiento creciente. La siguiente tabla (5.1) expone tales resultados. Como para el análisis sobre América Latina, también en este caso escogimos las siguientes tres modalidades: cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria entre los flujos de los países OCDE hacia África.

Como podemos ver los volúmenes de cooperación técnica han aumentado de 44 millones de dólares desde el 2003 hasta el 2010; los flujos de la ayuda alimentaria de 434,8 millones de dólares; y los de la asistencia humanitaria de 810,41 millones.

**Tabla 5.1.** Cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria de los países OCDE a África, en millones de dólares estadounidenses.

PAÍSES OCDE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Cooperación técnica</b>	5.133,89	5.213,88	5.521,71	6.605,7	4.441,55	4.912,4	5.049,49	5.177,89
<b>Ayuda alimentaria</b>	468,56	433,42	388,12	412,55	616,58	910,43	1.009,6	921,37
<b>Asistencia humanitaria</b>	2.544,211	2.902,84	3.695,35	3.554,05	3.239,43	4.480,95	4.259,85	3.354,62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>

## 5.1 RELACIONES Y COOPERACIÓN BRASIL-ÁFRICA

Para entender las relaciones de Brasil con África lo primero que se necesita hacer es considerar los lazos culturales e históricos que unen estos dos continentes. La cooperación entre ellos tiene mucho que ver con el concepto de la identidad, ya que Brasil y África tiene en común elementos como el colonialismo, el subdesarrollo, la pobreza, además de lazos culturales derivados de la esclavitud, del idioma con los países PALOP, etc.

En este apartado nos ocuparemos de introducir brevemente la relación entre estos dos orillas del Océano para luego describir en concreto la cooperación de Brasil hacia África durante los dos mandatos del gobierno de Lula. En el periodo analizado nos hemos encontrado varias veces con el término ‘innovación’ en referencia al nuevo acercamiento de Brasil a África. Tal expresión parece referirse a un mayor acercamiento político en comparación con las razones puramente económicas que habían caracterizado los gobiernos anteriores.

### 5.1.1. Identidad e intereses

En los tiempos en los cuales Brasil era una colonia, a pesar de representar el punto central, las relaciones con África no se resumían solamente en el comercio de esclavos (Penna Filho, 2009). De alguna forma el continente africano era la mano de obra que sustentaba el modelo económico agroexportador de Brasil (Ibíd.). Son las relaciones que se instauraron en este periodo las que pusieron los cimientos para la formación de la

identidad brasileña respecto a África. Al mismo tiempo, hay que decir que tales relaciones no podían considerarse del todo independientes porque habían sido, en principio, condicionadas por Portugal y luego, con el colonialismo europeo en África, habían sido subordinadas a los vínculos de los países europeos. Las relaciones, en aquel entonces, entre Brasil, África y Europa/Estados Unidos puede ser resumida de la siguiente forma: cuando Brasil se acercaba a las naciones europeas y a EEUU, se alejaba de África. Al revés, cuando Brasil lograba llevar a cabo una política de mayor autonomía en relación a las grandes potencias, esto se resumía con una mayor aproximación a África.

El vínculo que conecta Brasil y África es muy antiguo ya que, como se ha expuesto, Brasil posee un fuerte lazo histórico, social, cultural y geopolítico con aquel continente, desde los tiempos de la colonización, debido a la esclavitud y al tráfico negrero. Asimismo, el continente africano ha sido considerado una frontera importante para la expansión de las alianzas políticas y comerciales de Brasil (Santos Pinho, 2012: 93).

Analizando las relaciones diplomáticas llevadas a cabo por Itamaraty es interesante observar cómo Brasil actuó en algunos momentos de forma “ambigua”<sup>192</sup> ya que la línea de argumentación diplomática brasileña durante la colonización africana era totalmente favorable a la autodeterminación de los pueblos pero al mismo tiempo, los fuertes vínculos que conectaban Brasil a la ex metrópolis (que habían sido oficializados por medio de un tratado de amistad y consulta celebrado en el 1953) imposibilitaba que el país adoptara posturas contrarias y agresivas en relación a Lisboa (Penna Filho y Moraes Lessa 2007:1). Introduciendo la historia del más reciente siglo XX, hasta los años sesenta<sup>193</sup> la política exterior brasileña no prestó atención al continente africano, ya que su interés residía principalmente en América y Europa. Fue Osvaldo Aranha uno de los primeros diplomáticos que se manifestó a favor de una revisión de la política exterior ya que según su opinión Brasil debería ser liberado de los esquemas elaborados por las grandes potencias (Ibíd.: 6). Sobre esta base, es a partir de los años sesenta cuando

---

<sup>192</sup> A día de hoy, el término ‘ambiguo’ se aplica a la oscilación de la diplomacia brasileña entre la humildad y la ambición -en relación a la asunción de cualquier posición de liderazgo mundial, sea en el Consejo de Seguridad de la ONU, sea en la presidencia del BID etc.- (Malamud y Rodríguez, 2013: 169).

<sup>193</sup> El 1960 fue considerado por las Naciones Unidas el año de África a pesar de que algunos países aún seguían siendo colonias (Angola, Mozambique, San Tomé y Príncipe, Cabo Verde y Guinea Bissau bajo el control de Portugal), Argelia (bajo el control de Francia) y Congo (bajo el control de Bélgica).



África<sup>194</sup> empieza a llamar la atención de Brasil y, en concreto, en el año 1960 Brasil instala una delegación en Accra, capital de Ghana, país importante por ser el mayor productor de cacao. Siguió luego la apertura de las embajadas en Dakar (Senegal); y en Lagos, (Nigeria), el país africano más poblado y rico en recursos naturales, que por tal razón era visto por la diplomacia brasileña como un probable mercado para la exportación de sus productos (Ibíd.: 13).

Es compartida la visión de que a partir de la presidencia de Geisel, África comienza a ser considerada como un área de interés económico y estratégico. La política africana, cuya importancia estaba ganando espacio a partir de mediados de la década de los sesenta, alcanzó su mayor esplendor en los años setenta siendo denominada posteriormente como “los años dorados de la política africana brasileña (1967-1979)” (Saraiva, 1996: 128).

Es en aquella época cuando África comienza a ser vista como una oportunidad económica, es decir, como un mercado fundamental para el comercio exterior brasileño, y también como un proveedor de petróleo, tanto que países como Angola, Argelia y Nigeria llegaron a tener con Brasil los mismos flujos comerciales que el país tenía con Sudáfrica. Asimismo, comenzó a aumentar el volumen de los vínculos bilaterales con Irak, Libia, Arabia Saudita, Kuwait, Irán y se buscó cooperación bajo la forma de *joint ventures* para el desarrollo tecnológico y de la industria militar. Entonces a partir de los gobiernos de Goulart y de Geisel se imprimió una nueva orientación a la política exterior de Brasil, privilegiando la apertura de nuevas oportunidades para el comercio exterior, confirmando así una nueva dinámica a la actuación internacional del país. “Brasil se convierte en un nuevo actor en el mercado internacional” (Lessa, 1998: 29). En concreto, fueron la crisis del petróleo del 1973 y la búsqueda de nuevos mercados las causas que llevaron a Brasil a revisar su anterior política exterior en relación a los países árabes, asiáticos y africanos, y que llevaron al reconocimiento de los nuevos regímenes de Guinea-Bissau, Angola y Mozambique. Resumiendo, lo que movió a instaurar tales vínculos entonces fue, principalmente, una motivación económica. También durante la década de los años

---

<sup>194</sup>El famoso “grito de Bandung” o el despertar de los pueblos afroasiáticos del año 1955, la reunión preparatoria del grupo no alineados en 1961, y la independencia de la gran parte de los países africanos, que hasta ese entonces eran colonias o protectorados de las más importantes metrópolis hace que los años sesenta adquieran importancia. Pero fue entre 1973 y 1976 el momento de máxima euforia donde se vió el ‘despertar’ el Tercer Mundo, y en el que se evidenció el rol numérico de los países africanos en el ámbito de las Naciones Unidas, es decir que se pensaba que se podrían cambiar las cosas sólo en base a un criterio numérico- porque los organismos internacionales eran democráticos- (Lechini, 2010: 5-6).

ochenta, las acciones diplomáticas tendieron principalmente a fomentar el desarrollo económico de Brasil, a través del comercio exterior y la diversificación de sus relaciones tanto para la exportación como para la importación de aquellos insumos necesarios. En estos términos tenemos que entender por ‘acercamiento’ entre los lados del Océano un movimiento que ha sido pautado por razones económicas y no nos encontramos en la condición de poder hablar de ‘amistad’ en el sentido kantiano del término. Las relaciones entre Brasil y África en aquella época han estado condicionadas por exigencias concretas derivada de los eventos internacionales, resultando de esta manera poco sólidas. Podemos describir tal vínculo con las palabras de Wendt “para los estados egoístas la amistad puede significar nada más que un sombrero que ellos utilizan todas las mañanas a su placer, es decir, un accesorio que ellos descartarán en el momento en el que los costes superen los beneficios: hasta que esto pase, ellos serán amigos *de facto* aunque no *in principle*” (Wendt, 2010: 305).

En términos políticos, parece que Brasil consiguió salir de su estado de ambigüedad en relación a África solamente después del colapso del colonialismo portugués (Penna Filho y Moraes Lessa 2007: 14). Así, a partir del 1975, libre de la “hipoteca portuguesa” (Guerreiro, 1992: 191), Brasil pudo dar un seguimiento más coherente y con menos obstáculos a sus relaciones con el continente africano. El primer estado independiente reconocido, como vimos anteriormente, fue Guinea Bissau y luego fueron reconocidos también Mozambique, San Tomé y Príncipe. En el interior de Itamaraty la sustitución de Gibson Barbosa por Azaredo da Silveira ayudó a consolidar el ‘grupo africano’ que contaba con el dinamismo y la determinación del diplomático Ítalo Zappa que pasó a encargarse de la división de África (Penna Filho y Moraes Lessa 2007: 16).

El continente, bajo este prisma, obtuvo un espacio de visibilidad nunca alcanzado antes en la política exterior brasileña y respondía a un proyecto brasileño de búsqueda de mayor autonomía en la inserción internacional.

Por lo tanto, si África en los años setenta apareció como un mercado de consumidores de las exportaciones brasileñas (Lechini, 2008: 60); durante las décadas posteriores se observarán comportamientos brasileños basados en valores comunes que no tenían como interés un beneficio económico inmediato. Ejemplos de este concepto son la

creación en 1986 de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS)<sup>195</sup>; y la ruptura de las relaciones comerciales y culturales con África del Sur por el repudio del *apartheid* aunque este país era, en aquel entonces el principal socio comercial de Brasil en África (Bueno y Cervo, 1992). Estos ejemplos muestran el camino de Brasil siempre más próximo a un acercamiento “kantiano” (según la visión de Wendt)<sup>196</sup> a África ya que Brasil empieza a identificarse y a compartir algunos valores de aquel continente. Esta actitud genera acciones más altruistas ya que los estados están dispuestos a hacer sacrificios por aquellos con los cuales se identifican (Wendt, 2010: 273).

Sin embargo, en los años noventa las relaciones con África sufren un nuevo distanciamiento porque la política externa llevada a cabo por Brasil en aquella época, influenciada por las políticas neoliberales, miraba más a inclusión del país en el sistema de los países desarrollados, que a crear vínculos con los países en desarrollo. El continente africano vuelve a ser considerado solo en base a meros cálculos económicos y según la lógica de ‘socios selectivos’, que asignaba el grado de importancia de los países por su participación en la balanza comercial, y en el continente africano el país más importante era Sudáfrica (Lechini, 2008). Brasil estaba atrapado, como la mayoría de los países de la región latinoamericana, en la lógica mundial de las políticas neoliberales, guiadas por Washington.

---

<sup>195</sup> La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur en sus siglas en español es ZOPACAS. Se creó en 1986 bajo una iniciativa de Brasil en resolución de las Naciones Unidas, que promueve la cooperación regional y el mantenimiento de la paz y seguridad en la región. En términos más específicos, la atención estaba dedicada a las cuestiones de prevención geográfica de la proliferación de armas nucleares y reducción y eventualmente eliminación de la presencia militar de los países miembros en otras regiones del mundo. La Declaración de desnuclearización del Atlántico Sur fue adoptada en una Cumbre de los Estados Miembros de la zona teniendo lugar en Brasilia, Brasil en septiembre de 1994. Está compuesta por los siguientes países: Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, República del Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo y Uruguay. <http://www.infoescola.com/geografia/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas/> (fecha de acceso noviembre de 2014).

<sup>196</sup> Recordemos que Wendt estudia tres formas en las que las identidades y los intereses se transforman dentro de la anarquía: mediante la institución de la soberanía, mediante la evolución de la cooperación y mediante los esfuerzos internacionales para transformar las identidades egoístas en identidades colectivas. Para Wendt no existe una sola lógica de anarquía, sino tres: hobbesiana, lockeana y kantiana. Siguiendo su formulación de cultura de anarquía él afirma que en la cultura hobbesiana el rol predominante es el del enemigo; en la lockeana el de rival; y, en la kantiana el de amigo. Cada una de estas posiciones comporta una orientación o una actitud del ‘sí mismo’ en comparación con el otro en relación al uso de la violencia y, a su vez, cada cultura tiene dinámicas propias para el ejercicio de la cooperación y esta última responde, cuando se contempla, a necesidades diferentes. La versión ampliada sobre esta cuestión se encuentra en el segundo capítulo del presente trabajo.

Esto no inhibió la creación en 1996 de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP)<sup>197</sup> cuyos fundamentos se basan sobre la homogeneidad histórica, cultural, y sobre todo, lingüística. En particular se trata de la comunidad PALOP<sup>198</sup> la que ocupa los esfuerzos brasileños y a partir de entonces se desarrolla una cooperación brasileña con África basada en un fuerte sentimiento de identidad colectiva.

Esta introducción es importante porque nos permite entender mejor el porqué muchos, entre estudiosos y académicos, sostienen que fue a partir de la administración de Lula cuando se ha verificado una mayor cercanía a África y se habla de ‘innovación’ en sus relaciones ya que éstas, como vimos, no se basan solamente en un nivel económico, sino que el nivel político representa el aspecto más importante e ‘innovador’ durante los años de su presidencia.

### 5.1.2. “El África” de Lula

Parece que el nuevo papel de la política exterior brasileña hacia África respondiese de forma armónica a uno de los objetivos fundamentales de la política exterior de la agenda de Lula, esto es, ‘democratizar la globalización’ (Santos Pinho, 2012: 90; 2013:93), concepto al que nos referimos al principio de este trabajo de investigación. Además, el principio de la no intervención, la igualdad entre los estados nacionales, el respeto a la soberanía y a la defensa de la autodeterminación de los pueblos, como características pivotaes de la política exterior brasileña, constituyen elementos inductores de la cooperación brasileña para el desarrollo internacional (Santos Pinho, 2012).

Dos eran las visiones principales que existían en el gobierno de Lula en relación a África: mientras la cancillería brasileña la veía como un lugar para obtener apoyo en foros

---

<sup>197</sup> El 17 de julio en Lisboa se realizó la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que dio vida a la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), entidad que reúne a Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Portugal y Santo Tomé y Príncipe. Seis años más tarde, en el 2002, con la conquista de la independencia de Timor Oriental se convirtió en el octavo país miembro de la comunidad. En el 2014 también Guinea Ecuatorial entró como miembro en pleno derecho. Para mayores informaciones, véase, <http://www.cplp.org/> (fecha de acceso noviembre de 2014).

<sup>198</sup> PALOP por su parte es un acrónimo que designa a los países africanos cuya lengua oficial es el portugués. Está formado por seis países lusófonos africanos (Guinea Ecuatorial adoptó el idioma portugués como una de las lenguas oficiales del país en el año 2007). Esta comunidad pertenece a su vez a la CPLP y han sido varios los protocolos firmados con Portugal en relación a la cultura, la educación, el fomento y la conservación de la lengua portuguesa.

multilaterales y como un mercado en expansión; el PT la consideraba desde un lugar de solidaridad, apuntando a los temas de pobreza y desigualdad. El resultado fue que las dos visiones no se enfrentaron, sino que se complementaron (Saraiva, 2010: 4). Como se mostrará, en algunos casos prevaleció la visión de la cancillería y entonces el perseguimiento de los intereses nacionales tomó más importancia, mientras que en otros momentos fueron las razones de solidaridad que movieron a las decisiones de Brasil.

A partir del siglo XXI, presenciamos una fuerte intensificación de los lazos entre los dos lados del Atlántico: aumenta el volumen de los flujos comerciales así como el número de acuerdos bilaterales, de programas de asistencia técnica, de foros multilaterales en los cuales estaban presentes los dos continentes; se abren nuevas embajadas brasileñas en territorio africano y, a su vez, se abren nuevas embajadas africanas en Brasilia. Asimismo, se opera en el plano interno de Itamaraty un desmembramiento del departamento de África y Medio Oriente y la creación exclusiva de un departamento para África.

Lula ha utilizado todas las ocasiones para confirmar la importancia de las relaciones entre su país y África y como última visita presidencial africana Lula escogió Mozambique (es por esta razón que más adelante dedicaremos algo más de atención a este país). En su discurso en aquel viaje señaló que durante siglos los africanos y latinoamericanos habían mirado primero hacia Europa y luego hacia Estados Unidos y “ya es hora de que miremos un poco hacia nosotros también”. Todos estos cambios parecen responder a la internalización del grado avanzado de identidad colectiva, que representa el nivel más profundo y resistente, ya que como afirma Wendt “la calidad de su complacencia será alta, así como su resistencia a la transformación normativa” (Wendt, 2010: 273). Y aún, “el hecho de que dos interlocutores posean este legado común refuerza los factores cognitivos comunes, facilitando la intersubjetividad y fortaleciendo la identidad colectiva entre las partes” (Ibíd.).

La identidad colectiva comporta niveles tan profundos de cercanía que resulta imposible olvidar que Lula describió la intensificación de la reaproximación a África entre los años 2003 y 2010 como un rescate de la deuda histórica de Brasil con la región y con la influencia de los africanos en la formación de la nación brasileña<sup>199</sup>. Antes de

---

<sup>199</sup> Sin embargo, a pesar de la cercanía declarada por parte del gobierno Lula resulta que el conocimiento sobre África por parte de Brasil es aún muy escaso ya que el interés académico en Brasil por los estudios africanos es muy reciente (Cabral, 2011: 34).

seguir, es necesario abrir un pequeño paréntesis para introducir el significado de la expresión ‘deuda histórica’. En términos generales, nos referimos a la deuda histórica para afirmar que la población del presente debe pagar las injusticias que las poblaciones del pasado cometieron contra otro grupo. Lula ha venido afirmando en varias ocasiones que Brasil nunca podrá pagar su deuda con África (Lula, Cúpula Brasil-Cedeao en Ilha do Sal), ya que tal débito hunde sus raíces en el periodo de la esclavitud (en Brasil fue abolida en el año 1888). El discurso presidencial de reconocimiento de la responsabilidad por las injusticias cometidas en el pasado por la presencia de mano de obra esclava en Brasil fue muy intenso (Hirst, 2012: 17). “Brasil tiene una deuda con África. Una deuda de reconocimiento por la contribución, en condiciones de sufrimiento y opresión, que millones de africanos dieron para la construcción de Brasil. Nos asociamos en el renovado compromiso del continente africano en tomar en sus propias manos la responsabilidad de encontrar respuestas para sus problemas” (BRASIL, 2007 en Iglesias Puente, 2010: 237).

Así pues, la actuación brasileña como ‘socio al desarrollo’<sup>200</sup> con África parece responder a una doble fuerza propulsora: al compromiso histórico de la política externa, como al multilateralismo y a la valorización de los vínculos con el mundo en desarrollo (Fonseca, 2011). Sin embargo, resultaría muy reductivo si considerásemos solamente el concepto de identidad para explicar la relación entre los dos países ya que el comercio durante el gobierno de Lula seguía teniendo una cierta importancia, a pesar del aumento de los proyectos de cooperación llevados a cabo.

Entonces, para tener una perspectiva más completa hay que analizar ambos aspectos, es decir, la identidad y los intereses, sin olvidarnos de ninguna de estas variables. Además, hay que tomar en cuenta que así como en Brasil, también en África está surgiendo una clase media<sup>201</sup> y un mercado interno de consumo de masas en gestación y en rápido crecimiento, que no puede ser subestimado y que puede representar

---

<sup>200</sup> Ya explicamos en los anteriores capítulos que en este trabajo no nos referimos a Brasil como ‘donante’, respetando el rechazo del país a tal término.

<sup>201</sup> Las exportaciones de estos productos muestran una formación de ‘clase media’ en la composición de la clase social angolana. Para mayores informaciones véase, entre otros, el informe PNUD, “Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias; el estudio del BANCO MUNDIAL “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina”, 2003. Y para la definición de los umbrales de vulnerabilidad y clase media, véase: López-Calva, L.F. y E. Ortiz-Juarez (2014), “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class”, en *Journal of Economic Inequality*, Vol. 12, núm.1, pp. 23-47.

un buen terreno para las exportaciones brasileñas. Son varios los autores que piensan que la política brasileña hacia África ha vuelto a priorizar los intereses económicos aunque ellos no aparecen expresados en los discursos presidenciales de Lula. Matos afirma que en el ámbito de las relaciones Sur-Sur el interés por el continente africano surge como elemento clave de la ‘diplomacia presidencial’ de Lula, que considera África no solamente como una responsabilidad moral y solidaria, sino que también como un potencial socio comercial con quien instaurar también alianzas políticas (Matos, 2011). Hirst, por su parte, sostiene que aunque se subraye en algunos momentos el carácter desinteresado de la cooperación horizontal ofrecida resulta difícil observarla como un instrumento dissociado de la presencia y de los intereses económicos del país (Hirst, 2012: 17). Y aún, Santos Pinho afirma que a reciente política de cooperación brasileña se ha presentado en el discurso diplomático oficial como solidaria y horizontal, pero la expansión del ‘capitalismo brasileño’ en este caso, ha llegado a exponer peyorativamente la imagen del estado brasileño que ha sido considerado imperialista y, en mayor grado, reproductor de las relaciones tradicionales Norte-Sur en el Sur emergente. Frente a eso, más allá del *soft power*, la CSS ofrecida por Brasil puede ser pensada como un mecanismo de *hard power*, pues constituye fundamentalmente una intervención externa anclada en instrumentos técnico-económicos (Santos Pinho, 2012: 107). También Giacalone reconoce que seguramente el discurso de solidaridad es real pero, al mismo tiempo, no es ajeno a los intereses de las naciones implicadas, sean éstas donantes o receptoras de ayuda. La prioridad otorgada a la CSS en África muestra una perspectiva de largo plazo con respecto a los beneficios de un mayor desarrollo africano porque es probable, aunque no existen pruebas empíricas (a nivel gubernamental) entre los objetivos de Brasil está adentrarse en una de las últimas fronteras comerciales del mundo. África no es considerada un continente perdido sino un potencial lugar para hacer negocios y obtener acceso a recursos naturales (Giacalone, 2013: 104).

Por el lado africano, este continente ha empezado a ver Brasil como un socio importante en términos comerciales y en términos de cooperación y como ejemplo de esta actitud traemos a colación el hecho de que en el 2007 Guinea Bissau escogió a Brasil para coordinar los trabajos de la Comisión de Paz (CCP) de la ONU sobre el país (Visentini y Pereira, 2007: 9). O aún podemos nombrar la invitación hecha a Brasil para participar en la XII Cúpula de los jefes de estado de la Unión Africana en el 2009.

Las relaciones con África no estuvieron exentas de ‘escepticismo’ a nivel internacional sobre su aspecto totalmente desinteresado y solidario, y tampoco se salvaron de las críticas internas ya que cuando Lula da Silva comenzó a dedicar una buena parte de sus esfuerzos diplomáticos<sup>202</sup> y de su tiempo personal a cultivar las relaciones con los países del Sur, esa política fue acusada de ser ideológica y poco pragmática por los medios empresariales brasileños. Por lo tanto, si por un lado en el plano internacional lo que se criticó fue el demasiado interés económico, por el otro, en el nivel nacional, fue criticada la falta de una visión empresarial. Internamente se criticó la exacerbación de los aspectos políticos en detrimento de los aspectos económicos hacia el continente africano. Sin embargo, como decíamos, no todo fue cuestión de política durante el gobierno Lula ya que analizando los datos oficiales del MDIC vemos que las relaciones comerciales se intensificaron en el periodo 2003-2010 pero esto no explica totalmente las relaciones llevadas a cabo por parte de los dos lados del Océano (veremos más en detalle este aspecto al final del capítulo, cuando analizaremos el coeficiente de Pearson). La mayor parte de los créditos de las empresas privadas se han concentrado en Angola (país que recibirá particular atención más adelante). Las empresas Odebrecht, Petrobras y la minera Vale son las otros grandes inversoras en África, a menudo compitiendo con firmas chinas por la exploración y explotación del subsuelo (Bissio, 2013), y la Andrade Gutierrez y la Camargo Corrêa tienen una presencia cada vez más fuerte en el continente. Además de sus lazos étnicos y lingüísticos, lo que facilita que empresas de construcción brasileñas ganen contratos en África son los préstamos y líneas de crédito del gobierno brasileño (Giacalone, 2013: 104)<sup>203</sup>.

Brasil y África, a nivel de cooperación al desarrollo, por tener una historia similar y problemas comunes pueden enfrentar tales desafíos de forma eficaz y conjunta. Nombramos solo algunos de los ejemplos de cooperación bilateral: la medicina tropical desarrollada por la Fundación Oswaldo Cruz, que dio lugar a decenas de acuerdos de cooperación, entre ellos uno con Mozambique para producir localmente medicamentos

---

<sup>202</sup> Durante la época de Lula, Brasilia contaba con 37 embajadas en toda África. Antes del 2003 se encontraban 16 embajadas en África, mientras que después se abrieron 17 más, convirtiendo a Brasil en el octavo país en el mundo por número de embajadas en el continente africano (Itamaraty).

<sup>203</sup> Además, parece interesante nombrar que la línea aérea brasileña de bajo coste Gol ha anunciado la apertura de un vuelo directo entre São Paulo y Lagos, la mayor ciudad de Nigeria. Este vuelo demorará un par de horas menos que el trayecto que hace escala en Miami. A nivel geopolítico ello representa una ‘innovación’ enorme ya que las comunicaciones entre los países del Sur hasta ahora han tenido que pasar por el hemisferio Norte y en este caso se crearía así una línea directa entre los dos lados del Océano excluyendo a las potencias que se sitúan geográficamente en el Norte.



genéricos contra el VIH-Sida; por su parte, la agencia brasileña de investigación agropecuaria Embrapa está trabajando en la adaptación de su experiencia al Sahel en la aridez del cerrado; además Brasil coopera con Benín, Burkina Faso, Chad y Malí en la mejora del algodón; y de la misma forma, la Organización Mundial del Comercio hace frente contra los subsidios de Estados Unidos a sus propios cultivadores de algodón que directamente perjudican a estos países -y a Brasil- (Bissio, 2013). Y aún, nombramos las donaciones de urnas electrónicas para las elecciones de Guinea Bissau<sup>204</sup>; la fábrica de retrovirales en Mozambique (Visentini y Pereira, 2007); y la importancia de las energías renovables que han ido adquiriendo siempre más atención<sup>205</sup>.

La cooperación de Brasil se ha manifestado de diferentes formas en África. Para analizar tal cooperación se han utilizado los datos de COBRADI-IPEA (2005-2010) a partir de los cuales se han creado los gráficos que se muestran más adelante. Se pueden identificar cuatro modalidades de cooperación brasileña para el desarrollo con el continente africano, las mismas utilizadas en el caso de América Latina: la asistencia humanitaria, las becas, las contribuciones a los organismos internacionales y bancos regionales, y la cooperación técnica.<sup>206</sup> Como se afirma en el portal de la ABC: “la cooperación brasileña se hace por transferencia de conocimientos técnicos y experiencia de Brasil, en bases no comerciales, para promover la autonomía de los países involucrados. Con tal fin, se vale de los siguientes instrumentos: consultorías, formación

---

<sup>204</sup> Recordemos que Guinea-Bissau es un país que ha sufrido varios golpes de estado e inestabilidad política (Varge, 2008).

<sup>205</sup> El tema de las energías renovables fue reforzado por el gobierno de Lula ya que eso ofrecía también un “liderazgo mundial” sobre un asunto tan importante desarrollado por Brasil. La creación de centros de formación como el que fue inaugurado en 2007 en Ghana; la fundación de una *Cidade dos agrocombustíveis* en Nigeria; la introducción de tecnología para el programa de biocombustibles de Senegal; y las diversas conferencias sobre el sector que se organizaron en Brasil invitando a representantes de los países africanos, europeos y latinoamericanos muestran tal prioridad dada por el gobierno. El ámbito principal de la cooperación técnica, para la transferencia de capacidades y el empoderamiento de los trabajadores locales, es el sector agrícola, que absorbe buena parte de los proyectos para implantación de acciones de fomento a la producción de cultivos tropicales y biocombustibles, con la denominada *Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia*, que en los últimos años está aumentando en intensidad (SAE/PR, IPEA, MRE, ABC, 2010: 37).

<sup>206</sup> En este trabajo de investigación se ha analizado también la modalidad de cooperación económica y financiera del perdón de la deuda, aunque estos datos no fueron recogidos por el COBRADI-IPEA, y derivaron de otras fuentes. Además del perdón de la deuda, como ya tuvimos ocasión de explicar, la cooperación económica y financiera comprende las donaciones en dinero y el crédito en términos concesionales. Por otro lado, la legislación brasileña vigente, por regla general, no permite la transferencia directa de dinero público para otros gobiernos, salvo cuando se realiza por medio de organizaciones multilaterales, como ocurre en el ámbito del sistema de la ONU. El mejor ejemplo actual en ese sentido son los convenios existentes entre la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Y como dijo Martin Mbanga Nguete, embajador de Camerún en Brasil: “lo que Brasil tiene para ofrecer no es dinero, es conocimiento”.

y eventual donación de instrumentos”. Se sigue leyendo que “la mayor parte de la estrategia de cooperación técnica prestada por Brasil, que no es asistencialista, no tiene fines lucrativos, ni pretensiones comerciales y está centrada en el fortalecimiento institucional de sus socios, condición esencial para que la transferencia y la absorción de conocimientos sean efectivas”.

### **5.1.3. La Cooperación triangular**

En relación a la cooperación triangular, no nos detuvimos mucho en el anterior capítulo, ya que su desarrollo con América Latina no ha alcanzado los niveles que se han registrados con África.

La cooperación brasileña con el continente africano ha resultado, y al día de hoy aún sigue apareciendo, muy rica porque además de llevar a cabo proyectos bilaterales, que analizaremos más adelante, integra proyectos con socios del Norte (como, por ejemplo, Noruega, Japón, Alemania o España, entre otros), con socios del Sur (India, Sudáfrica, Argentina, etc.) e instituciones multilaterales (BM, BID, OIT, etc.), a través de la modalidad de cooperación triangular. Ya hablamos ampliamente de ella en el segundo y en el cuarto capítulo de este trabajo. Aquí nombraremos solamente los proyectos triangulares llevados a cabo por parte de Brasil que han tenido como receptor a algunos de los países africanos. Citamos el caso de la alianza entre la OIT y Brasil para diseminar en la región latinoamericana las experiencias de la OIT y del gobierno brasileño en la lucha contra el trabajo infantil o el trabajo esclavo; la incorporación de la cooperación triangular y la identificación de acciones en África en el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Brasil de julio de 2008 (Gómez Galán et al., 2011: 27-28). En el ámbito latinoamericano, Chile, México, Argentina y Brasil, por su elevado grado de desarrollo y por las capacidades demostradas en los sectores público y privado, se han convertido en los socios emergentes más importantes en lo referente a la cooperación triangular (Ibíd.: 36). Entre ellos Brasil lleva a cabo el mayor volumen de las acciones triangulares, teniendo a Japón como socio principal. La cooperación triangular brasileña se proyecta más allá del ámbito regional latino, con experiencias en Angola (proyecto de construcción de capacidades en hospitales, el más importante en el Hospital Josina Machel)<sup>207</sup> y

---

<sup>207</sup> Posicionándose como un donante emergente en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, Brasil exporta hacia África su propio modelo de política pública en materia de salud. Brasil introdujo en 1990 un Sistema Único de Salud (SUS) basado en el acceso universal a la salud. El país parece tener uno de

Mozambique (proyecto de desarrollo agrícola en el ‘cerrado’ africano) (SEGIB, 2008: 74-85; 2009:81-97). Por otro lado en la triangulación con Alemania, cuyo socio emergente preferencial en América Latina es Chile, Brasil realiza proyectos centrados en el campo de la lucha contra el SIDA y en el campo de la normalización técnica en Mozambique en un proyecto con participación de los institutos de meteorología de los tres países, coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (Gómez Galán et al., 2011: 32-33).

En la perspectiva brasileña, la cooperación triangular es apropiada y viable, principalmente, como ya analizamos, en los casos en los que existen dificultades presupuestarias por parte del país en desarrollo prestador de la cooperación (Valler, 2007). “Aunque Brasil tiene menos recursos económicos, demográficos y territoriales que otros actores emergentes, como por ejemplo China e India, representa un socio interesante para los proyectos triangulares de cooperación para el desarrollo, dado que comparte valores básicos con la Unión Europea y con otros países. También tiene conocimientos técnicos especiales debido a su experiencia nacional en la lucha contra el subdesarrollo, el hambre y los problemas de salud; además que cuenta con el valor añadido de su cercanía local, histórica (poscolonial) y cultural al mundo en desarrollo, sobre todo a Sudamérica, al Caribe y a los países lusófonos de África y Asia” (De Sousa, 2008: 1).

Brasil está siendo considerado, cada día más, por sus principales donantes como un participante clave y un país ancla en América Latina y también en África. “Al intervenir en África, Brasil también confía en impulsar su imagen de potencia emergente ‘buena’ que se preocupa por los más pobres: sus hermanos y hermanas africanos” (De Sousa, 2008: 1).

#### **5.1.4. Volumen de la cooperación bilateral Brasil-África**

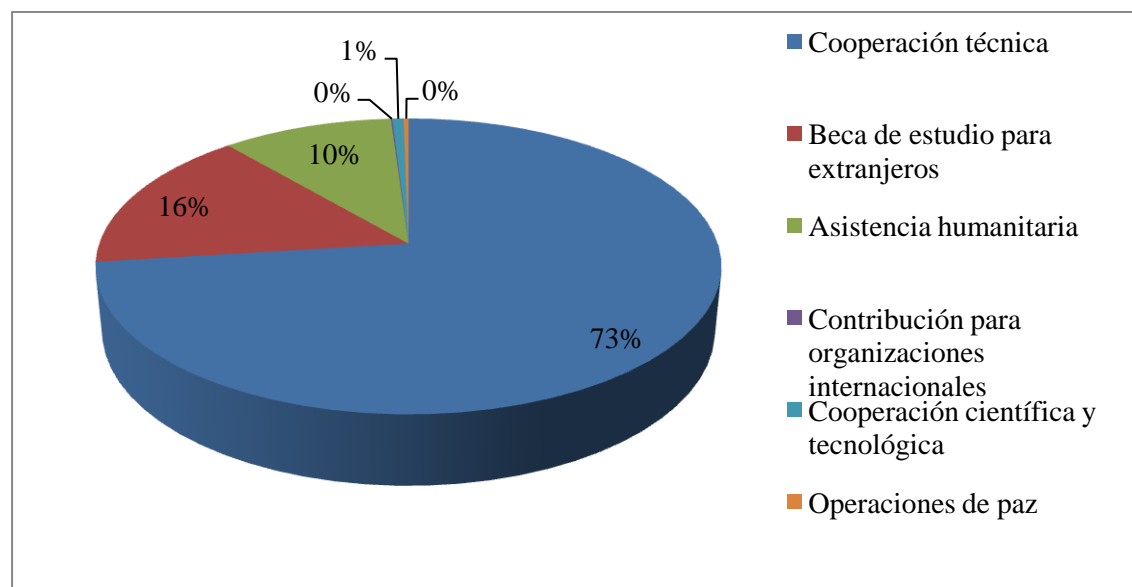
En nuestro análisis, como reiterado en varias ocasiones, hemos distinguido entre la cooperación multilateral y bilateral llevada a cabo por Brasil. En relación al ámbito bilateral, la cooperación técnica es la que ha ocupado el mayor volumen desde el año

---

los sistemas de salud con mejor funcionamiento en comparación con otros países con situación económica similar (Oliveira Cruz et al., 2004; Costa Vaz y Inoue, 2007).

2005<sup>208</sup> hasta el año 2010, como se muestra en los gráficos (5.1 y 5.2) y la tabla (5.2) que siguen.

**Gráfico 5.1** Cooperación brasileña a África por modalidades (2005-2010), en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de COBRADI-IPEA, 2005-2010.

En la tabla (5.2) hemos desglosado los datos de las modalidades de la cooperación ofrecida por Brasil al continente africano en su conjunto, señalando los valores en reales brasileños.

**Tabla 5.2** Cooperación brasileña a África por modalidad y valor (2005-2010), en reales brasileños.

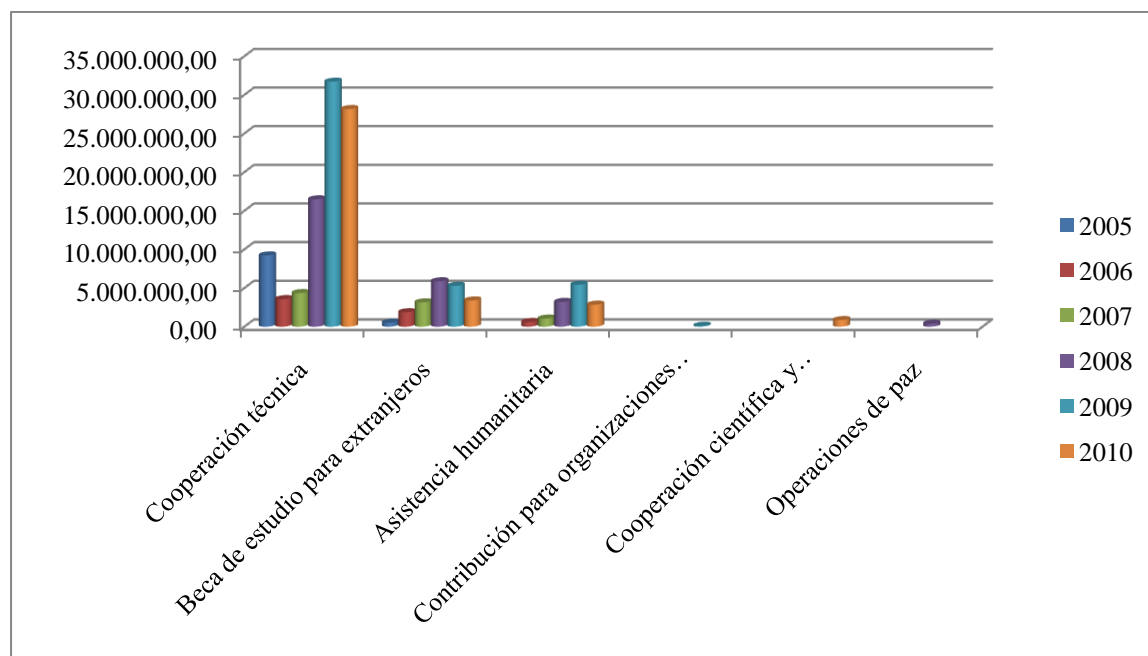
Año	Cooperación técnica	Beca de estudio para extranjeros	Asistencia humanitaria	Contribución para organizaciones internacionales	Cooperación científica y tecnológica	Operaciones de paz
2005	9.217.410,17	506.134,61				
2006	3.559.419,21	1.865.902,02	602.098,00			
2007	4.340.383,62	3.138.901,45	1.040.407,98			
2008	16.472.070,06	5.874.911,78	3.202.899,22			372.222,61
2009	31.694.908,90	5.283.096,59	5.424.058,60	118.440,00		
2010	28.159.560,66	3.386.170,74	2.845.155,90		854.179,23	
<b>Total</b>	<b>93.443.752,62</b>	<b>20.055.117,19</b>	<b>13.114.619,70</b>	<b>118.440,00</b>	<b>854.179,23</b>	<b>372.222,61</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de COBRADI-IPEA, 2005-2010.

<sup>208</sup> Como ya tuvimos ocasión de decir, no poseemos datos de COBRADI-IPEA para el periodo anterior.

Cuya representación gráfica (5.2) resulta ser la siguiente.

**Gráfico 5.2** Cooperación brasileña a África por modalidad y valor (2005-2010), en reales brasileños.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de COBRADI-IPEA, 2005-2010.

En general, el estudio de las economías del Sur, dentro de las cuales destacan los países emergentes como Brasil, ha adquirido una creciente importancia en el contexto internacional y el continente africano ha ganado un lugar especial. Las relaciones que Brasil está forjando con algunos países como Angola, Mozambique y Sudáfrica aparecen cada día más estrechas. Dicha cercanía se ha logrado a través de actores públicos y semipúblicos como FIOCRUZ, EMBRAPA, Petrobras, ABC, BNDES y a través de la Cámara de Comercio Afro-Brasileña, entre otros.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Esta cooperación con África siguió también después del gobierno Lula ya que en el ámbito de la agricultura la ABC y la FAO, firmaron, a principios del año 2011, un convenio de cooperación titulado “Apoyo al desarrollo de proyectos para el fortalecimiento de la agricultura y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional”. También firmaron una carta de intención para iniciativas de CSS, cuyo objetivo era proporcionar bases para lograr el derecho en el ámbito de la nutrición en los países africanos, mediante la promoción del consumo de alimentos producidos de forma local (FAO 2011). Además, el gobierno brasileño promovió varias ediciones para cursos de formación en agricultura familiar para África, organizados por Embrapa. Por otra parte, uno de los proyectos de cooperación más importantes en pleno siglo XXI entre Brasil y África fue bautizado como Cotton 4, y es el canal por el que Brasil transfiere tecnología y conocimientos sobre el perfeccionamiento del algodón a cuatro países pobres y dependientes de las exportaciones de este producto, Benín, Burkina Faso, Chad y Mali (DEC 2011).

En cuanto a la cooperación con organizaciones regionales, sobre todo en relación a los temas energéticos, Brasil ha ampliado su actuación mediante la firma de acuerdos de cooperación en el área de los biocombustibles con la Unión Económica Monetaria del Oeste Africano (UEMOA) y con la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) los cuales ofrecen capacitación en escala subregional a los países miembros de estos organismos (Lira; Cooper y Tiburcio, 2010: 31).

Así pues, todo nos lleva a afirmar que en los años recientes la relación con el continente africano se ha convertido en un importante aspecto de la actuación Sur-Sur de Brasil. Diálogo político, cooperación técnica, inversiones y comercio corresponden a las dimensiones complementarias de la actual relación brasileño-africana. Además en el año 2008 se inauguró la Cúpula África-América del Sur (Hirst, 2012: 34).

Como en el caso de América Latina, y como repetimos en varias ocasiones en el curso de este trabajo, establecer el perfil cuantitativo de Brasil como emisor de cooperación es una tarea ardua, dada la escasez de estadísticas oficiales, las diferentes metodologías sobre lo que debe medirse como cooperación para el desarrollo y la poca coincidencia entre las estimaciones de organismos internacionales y las fuentes periodísticas y académicas.

Pero gracias a la posibilidad de disponer los datos de la COBRADI-IPEA (que representan la tentativa más fidedigna de recopilación de los valores fragmentados en los varios ministerios a partir del año 2005 hasta el 2010), hemos podido cruzarlos con los datos publicados por la ABC (2005-2009 y 2010 y, por lo tanto, trabajar con una base de datos concreta y oficial.

Posteriormente se analizará en detalle la cooperación de Brasil con cada uno de los países PALOP.

## **5.2 CANCELACIÓN DE LA DEUDA**

El perdón de la deuda es una modalidad que forma parte de la llamada cooperación económica y financiera. No tenemos suficientes datos para recopilar todo el historial de esta modalidad en el curso de los años que estamos investigando, 2003-2010, y tampoco tenemos datos de todos los países con los cuales Brasil ha cooperado en base a tal modalidad.

El perdón de la deuda consiste en el perdón total o parcial de las deudas de los países extranjeros. El perdón parcial puede incidir directamente sobre el monto de la deuda o sobre las tasas de interés aplicadas. Los acuerdos de perdón de la deuda por parte del estado brasileño están sometidos a la aprobación del Senado Federal siendo el *Comité de Avaliação de Créditos ao Exterior* -COMACE-<sup>210</sup> la entidad responsable por la formulación de directrices para la política de recuperación de los créditos externos y el establecimiento de parámetros para las renegociaciones. El COMACE es un órgano colegiado que forma parte de la estructura institucional del Ministerio de Hacienda, siendo su secretaría-ejecutiva ejercida por la secretaría de asuntos internacionales de este Ministerio. A pesar de no ser miembro permanente del Club de París<sup>211</sup>, Brasil sigue los principios y las orientaciones de este foro en el tratamiento del perdón de la deuda.

Aunque la información sobre el perdón de la deuda sea de dominio público (ya que tiene que pasar por la ratificación del Senado) no existen datos disponibles exactos respecto a la cantidad perdonada y a los países beneficiados. Se estima, según fuentes ABC, que el total del perdón concedido por Brasil haya sido en los años 2003-2009 de un total de 474.2 millones de dólares (ABC, 2011) (Cabral, 2011: 17).

De acuerdo con las informaciones encontradas del Ministerio de Hacienda fueron perdonadas las deudas de Cabo Verde, de Mozambique y de Nigeria y renegociadas las deudas de Guinea-Bissau, de Congo, Senegal, Tanzania y Zambia, entre otros. Tal conducta representa una condición necesaria para poder avanzar con nuevos préstamos por parte de las instituciones bancarias brasileñas y existen por lo tanto intereses, dadas las oportunidades de inversión que se presentan en África, en desbloquear la situación (Cabral, 2011: 25). El punto clave de la cuestión es que el BNDES y el Banco de Brasil no pueden financiar (y refinanciar) proyectos en países que incumplieron en los pagos con Brasil, entonces para hacer nuevas inversiones hay que cancelar la deuda anterior de

---

<sup>210</sup> <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=3897&refr=460> (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>211</sup> Club de París, grupo informal de acreedores oficiales que se reúnen periódicamente desde el año 1956. A partir del año 1996, este mismo grupo, al amparo de distintos organismos internacionales, ha impulsado la denominada Iniciativa HIPC (*heavily indebted poor countries*), a través de la cual se pretende que los países fuertemente endeudados puedan beneficiarse de reestructuraciones de un impacto superior a las que habían tenido lugar tradicionalmente. Asimismo, desde principios de 2006, los países pobres más fuertemente endeudados pueden beneficiarse, también, de la iniciativa multilateral de alivio de la carga de la deuda (MDRI, *Multilateral Debt Relief Initiative*) que en Iberoamérica afecta, concretamente, a tres países (Bolivia, Honduras y Nicaragua).

aquellos países<sup>212</sup>. Según William Gonçalves, profesor de la Universidad Estadual de Río de Janeiro, “el perdón de la deuda de pequeños estados por parte de las grandes economías es algo común” y “la explicación técnica es que con este perdón se limpia la ficha de estos países para viabilizar préstamos del BNDES que favorezcan la acción de grandes empresas”<sup>213</sup>.

Leído bajo esta perspectiva el perdón de la deuda parece responder solamente a los intereses nacionales de Brasil según una lógica realista y se aleja totalmente de la visión constructivista sobre los valores compartidos.

Históricamente Brasil no fue el primer país que canceló la deuda, este procedimiento no es una novedad en el sistema internacional, ya que parece haber sido lanzado por el FMI<sup>214</sup> y el Banco Mundial a finales de los años noventa del siglo XX. Además de estas dos instituciones también otros organismos se sumaron, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Desarrollo Africano y el Club de París. Se reconocía que no era efectivo esperar que los países deudores alcanzaran el crecimiento económico suficiente para hacer posible la devolución de las deudas originales si no se adoptaba algún alivio de las mismas. En el ámbito del Club de París hasta el año 1987 se aplicaron los ‘términos clásicos’<sup>215</sup> en relación a los países deudores y fue en el año 1988 cuando se acordó por primera vez la anulación de la deuda para un grupo de países pobres muy endeudados<sup>216</sup>.

En el año 2000 el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso anunció el perdón del 95% de la deuda de Mozambique. Hay que decir que la deuda que

---

<sup>212</sup> <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2013/08/perdao-da-divida-de-paises-africanos-gera-questionamentos-e-duvidas.html> (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>213</sup> <http://envolverde.com.br/ips/inter-press-service-reportagens/africa-em-divida-com-o-brasil-o-perdao-nem-sempre-e-gratis/> (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>214</sup> En el 2005 el FMI clasificó las crisis de la deuda externa en tres grupos: i) episodios de insolvencia (deuda e inflación altas o imposibilidad de renovación o refinanciación de la deuda); ii) episodios de iliquidez (vencimientos excesivos de deuda a corto plazo en relación a las reservas exteriores de un país); iii) episodios de debilidad cambiaria y macroeconómica.

<sup>215</sup> En los ‘términos clásicos’ el perdón de la deuda no estaba previsto, solo se incluían las reestructuraciones de pagos en términos de mercado.

<sup>216</sup> Hay que nombrar que en 1987 se estipularon los términos de Venecia que otorgaban plazos de amortización más largos que los términos clásicos y en 1988 con los términos de Toronto se acordó el perdón de la deuda. Tales términos fueron modificados y ampliados con los términos de Houston en el año 1990, con los de Londres en 1991, de Nápoles en el 1994, los de Lyon en el 1996, Colonia en 1999 y los de Evian en el 2003.



Brasil perdonó y en algunos casos renegoció con los países africanos, en realidad tenía su origen en los años setenta y ochenta. En aquel entonces el crédito brasileño fue destinado a los países con la condición de que éstos comprasen productos exportados por Brasil; la ventaja sería un impulso a la economía nacional en épocas donde había exceso de capital disponible en Brasil y una necesidad de aumentar las inversiones dentro del país, además de fortalecer los lazos diplomáticos.

Actualmente Brasil acumula reservas monetarias por valor de 368 billones de dólares, volumen frente del cual el perdón no comporta mucho sacrificio por parte del país. Además este perdón fue acompañado (con Dilma Rousseff sobre todo) con el anuncio de nuevas inversiones del BNDES en el continente. Asimismo, en comparación con otros países como el caso de China<sup>217</sup>, el perdón de la deuda cancelada por Brasil parece bastante irrisorio.

La cuestión de la deuda da una cierta ventaja al acreedor, porque puede ser utilizada como un instrumento de negociación para ganar ventajas de mercado frente a otros concurrentes internacionales.

El perdón no ha estado exento de críticas. Algunos se han preguntado si el perdón hubiese podido llegar a significar el fortalecimiento de algunas dictaduras corruptas en África. Estos cuestionamientos derivan de la decisión del gobierno brasileño (sobre todo por parte de la actual presidenta Dilma Rousseff)<sup>218</sup> de renegociar o cancelar por completo la deuda de algunos países, que en algunos casos no parecen ser democráticos. Por ejemplo la República del Congo, Gabón y Sudan están enfrentando procesos

---

<sup>217</sup> El perdón de la deuda por parte de China ha sido estimado alrededor de un valor total de 18.6 billones de yuans (aproximadamente 3 billones de dólares). Además, China ha construido y regalado un edificio de alta tecnología del valor de 200 millones de dólares que es hoy en día la nueva sede de la Unión Africana.

<sup>218</sup> Dilma Rousseff afirmó abiertamente que el objetivo del perdón de la deuda era estrechar relaciones comerciales y abrir puertas para las multinacionales de Brasil en el continente africano. En acuerdo con el portavoz de Dilma, Thomas Traumann, casi todas las negociaciones implican menores tasas y plazos más largos para los pagos. “Mantener relaciones especiales con África es estratégico para la política exterior de Brasil” y que “casi el total de la deuda fue acumulado en los años setenta y ya había pasado por otras renegociaciones. No se trata de voluntarismo brasileño, sino de una práctica internacionalmente compartida que tiene claros objetivos, es decir que el peso de la deuda no sea impedimento del crecimiento económico y de superación de la pobreza”.

<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2013/08/perdao-da-divida-de-paises-africanos-gera-questionamentos-e-duvidas.html> (fecha de acceso julio de 2014).

internacionales por casos de corrupción y hasta de genocidio. Este aspecto es difícil de evaluar porque entra en el complejo campo de los valores y de las cuestiones éticas<sup>219</sup>.

También el perdón de la deuda puede ser incluido en el más amplio objetivo de Brasil, es decir, el país busca proyectarse como un actor con influencia en la configuración de la agenda Sur-Sur de apoyo al desarrollo junto con otros países latinoamericanos, asiáticos y africanos. Tal esfuerzo coincide con nuevas ambiciones internacionales que pretenden expandir la presencia del país en negociaciones económicas globales, en el ámbito de los regímenes y de las organizaciones multilaterales y en los asuntos regionales y de gobernanza global (Hirst, 2012: 41).

Frente a la cantidad de información en relación con este tema, convendría compartir y elaborar un banco de buenas prácticas bajo criterios unificados (SEGIB, 2010, 13), de fácil acceso, que promueva la eficacia en la socialización de los aprendizajes y evite su dispersión y pérdida. A pesar de todas las informaciones encontradas en varios artículos de periódicos examinados, en este trabajo hemos decidido utilizar sólo los datos oficiales del Senado de Brasil para elaborar el gráfico (5.3) que sigue para mostrar el perdón de la deuda a África por parte del Gobierno de Lula.

En el caso de Mozambique, la cancelación del 95% del total de la deuda fue autorizada por medio de la resolución número 74 del 2005. A Nigeria fue perdonado el 55% de la deuda con la resolución número 37 del 2006<sup>220</sup>. Y por último, en el caso de Cabo Verde fue perdonado el 100% de su deuda con la resolución número 6 del 2010<sup>221</sup>.

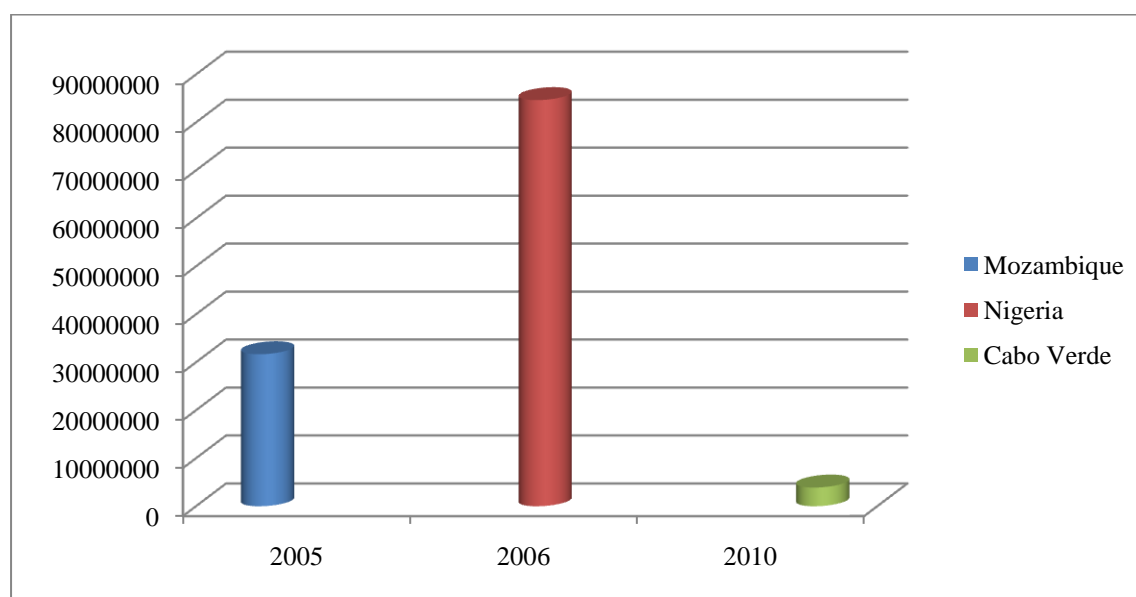
---

<sup>219</sup> Algunos especialistas como Williams Gonçalves considera que el argumento esgrimido contra las dictaduras y los gobiernos “supuestamente corruptos” es “completamente extraño a las RRII” y además sostuvo que “los críticos no se escandalizan cuando las grandes potencias protegieron y financiaron dictaduras” (también las latinoamericanas). “Son los mismos que hoy protegen regímenes similares de Oriente Medio”. Para él la política exterior brasileña solamente ha actuado en cada ocasión defendiendo el respeto de la soberanía. <http://envolverde.com.br/ips/inter-press-service-reportagens/africa-em-divida-com-o-brasil-o-perdao-nem-sempre-e-gratis/> (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>220</sup> C:\Users\Propietario\Desktop\Datos Senado condonación deuda\Texto Integral de Norma Jurídica.html (fecha de acceso julio de 2014).

<sup>221</sup> C:\Users\Propietario\Desktop\Datos Senado condonación deuda\Texto Integral de Norma Jurídica Cabo Verde.html (fecha de acceso julio de 2014).

**Gráfico 5.3** Cancelación de la deuda a Mozambique; Nigeria y Cabo Verde por parte de Brasil, en dólares estadounidenses.



Fuente: Elaboración a partir de los datos del Senado Federal de Brasil.

### 5.3 RELACIONES CON LOS PAÍSES AFRICANOS DE LENGUA OFICIAL PORTUGUESA (PALOP)

En el primer apartado de este capítulo afirmamos que gran parte de la ayuda al desarrollo brasileño ha sido destinada a los países de habla portuguesa. Esta cercanía, basada principalmente en lazos históricos y culturales se traduce en una mayor disponibilidad a la cooperación, pudiendo llevar a la construcción de una identidad positiva entre los ‘socios al desarrollo’ y los ‘socios receptores’.

Los seis países lusófonos de África: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, representan los principales destinatarios de la cooperación técnica brasileña y, al mismo tiempo, entran en algunos de los destinos más importantes de las grandes inversiones de las empresas brasileñas (nos referimos a Angola). Muchos afirman que en estos países las inversiones se han multiplicado, especialmente en los sectores de construcción, petróleo y minería (ABC 2011; Iglesias y Costa 2011). Angola, sin lugar a dudas, es el principal destino de la inversión privada brasileña en África (Cabral, 2011: 4). En 2010 los PALOP<sup>222</sup> absorbían el 74% de los

<sup>222</sup> Recordemos la diferencia analizada en el anterior apartado del presente capítulo entre PALOP (Países Africanos de Lengua Oficial Portugués. Forman parte de este grupo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe) y CPLP (Comunidad Países Lengua

recursos destinados a toda África (Cabral y Winestock, 2010). Al final del presente capítulo utilizaremos el coeficiente de Pearson para examinar en concreto las relaciones existentes entre la cooperación y las exportaciones brasileñas, ya que la respuesta no nos aparece tan decisiva como la que dieron los estudios analizados.

### 5.3.1. Premisas a la cooperación

Por lo que concierne la cooperación técnica, a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta del siglo XX se firmaron la mayoría de los acuerdos de cooperación entre Brasil y los países PALOP. El primero de ellos fue con Cabo Verde<sup>223</sup>. Su firma data el 28 de abril del 1977 y su promulgación el 16 de diciembre del 1980, mientras que el acuerdo con Guinea Bissau<sup>224</sup> fue firmado el 18 de mayo del 1978. La cooperación técnica entre Brasil y Angola empezó a diseñarse en 1980 con la firma del acuerdo de cooperación económica, científica y técnica el 11 de julio del 1980. En el ámbito de este acuerdo los dos países desarrollaron cooperación en las áreas de la salud, cultura, administración pública, formación profesional, educación, medio ambiente, deporte, estadística y agricultura. Y, en fin, el acuerdo general de cooperación técnica

---

Portuguesa que formada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Este).

<sup>223</sup> En el ámbito del acuerdo básico de cooperación científica y técnica entre Brasil y Cabo Verde, la ABC ha emprendido acciones de cooperación técnica en los más diferentes sectores: administración pública; patrimonio público; salud; educación; formación profesional; hostelería; agropecuaria; vivienda; medio ambiente; derechos humanos; y cooperativismo. En el periodo 2006-2011, en el ámbito de la cooperación técnica, el gobierno brasileño capacitó cerca de cinco mil cabo-verdianos, entre los cuales médicos, electricistas, albañiles, bomberos, fontaneros, cerrajeros, ingenieros agrónomos etc. Según los datos de la ABC en el año 2007 Cabo Verde ocupaba el primer lugar en volumen de inversiones de la ABC dentro de los países africanos beneficiarios de la cooperación técnica brasileña. En el 2010 se encontraba en el cuarto lugar, atrás de Mozambique, Timor Este, Santo Tomé y Príncipe y Guinea Bissau. Entre los proyectos desarrollados con Cabo Verde se pueden destacar:

- a. El proyecto “Apoyo al desarrollo habitacional de Cabo Verde”, programa similar al programa brasileño “*Minha Casa, Minha Vida*”.
- b. El proyecto “Banco de leche humana”, que dio origen al primer banco de leche humana del continente africano.
- c. El proyecto de fortalecimiento institucional de ARFA (*Agência de Regulação de Produtos Farmacêuticos e Alimentares*), el cual apoyó aquella institución en la elaboración y en la implementación de mecanismos de regulación con la creación del sistema cabo verdiano de control de alimentos y el control de medicamentos genéricos (indirectamente el proyecto abrió mercado para los medicamentos genéricos brasileños).

<sup>224</sup> Desde su independencia en 1974 Guinea Bissau se ha enfrentado a una carencia crónica de autoridad estatal acompañada por contantes crisis políticas hasta llegar a la guerra civil de los años 1998-1999. Con las elecciones del 2005 se alcanzó una pequeña mejoría en las condiciones de gobernabilidad del país. En relación a los acuerdos de cooperación técnica, la mayoría de los proyectos se desarrollaron a finales del 2011, cuyo foco eran las áreas de formación profesional, agricultura, inclusión social y derechos humanos.

entre Brasil y Mozambique<sup>225</sup> fue firmado el 15 de septiembre del 1981 y promulgado el 9 de julio del 1984. Por último, en orden cronológico, la firma del acuerdo básico de cooperación científica y técnica con Santo Tomé y Príncipe<sup>226</sup> se dio el 26 de junio del 1984 (ABC).

Estos países representan el foco de las relaciones brasileñas en África, sin embargo no son los únicos a entrar en la agenda de cooperación de Brasil ya que se ha producido también una intensificación de las relaciones con otros países africanos.

Esta cercanía cultural de Brasil que se refleja en la cooperación ofertada, muestra, en otro nivel de análisis, la estructura plural de la sociedad brasileña. El hecho de que Brasil sea uno de los auténticos *melting pot*<sup>227</sup> en el mundo contemporáneo por su riqueza y su diversidad de clases, razas y religiones (Valler Filho, 2007: 57-58) lo acerca al continente africano de manera diferente a los otros países que cooperan en el territorio.

### 5.3.2. Cooperación de los países OCDE ofrecida a los PALOP

Antes de analizar el volumen de la cooperación otorgada en concreto por parte de Brasil, devolvamos otra vez la mirada al marco más general, es decir, al sistema internacional exponiendo, a seguir, los flujos de cooperación técnica, ayuda alimentaria y asistencia humanitaria donados por los países OCDE que tuvieron como receptores los

---

<sup>225</sup> En el caso de Mozambique también, varios acuerdos de cooperación técnica fueron firmados al final de 2011. Los recursos financieros alcanzaron en aquellos años el valor de 22.157.013,00 dólares estadounidenses en la modalidad bilateral, en el plan triangular se incluyen otros 9.843.770,00 dólares, totalizando así 32.000.783,00 dólares. Como describimos al principio de este capítulo, Mozambique fue el último país del continente que Lula visitó, lo que demuestra la importancia de las relaciones entre ellos. Los proyectos se enfocaron sobre todo en las áreas de la agricultura, educación, ciencia y tecnología, salud y formación profesional, además de proyectos en el área de la seguridad alimentaria, alimentación escolar, combate al virus HIV y fortalecimiento del poder judicial.

<sup>226</sup> Desde la firma del acuerdo entre Brasil y Santo Tomé y Príncipe varias iniciativas de cooperación se llevaron a cabo. Como la mayoría de los países en desarrollo, este país también presenta necesidades y carencias que abarcan todos los sectores de la sociedad, sobre todo en relación a la educación, salud, inclusión social etc. La cooperación técnica brasileña con STP en el 2011 fue objeto de materia de medios como la revista Carta Capital y Carta Futura que nombraron tal cooperación como un ejemplo de CSS bien desarrollada por el gobierno brasileño, cooperación que parece recibir juicio positivo también por parte del gobierno de STP.

Queremos recordar las palabras de Amorim que afirma que cuando Brasil abrió su embajada en Santo Tomé en el 2013, él, como Ministro de exteriores, su consideración, además de la fraternidad y amistad, respondía a una consideración estratégica, es decir: Santo Tomé y Príncipe representaba una especie de porta aviones parado en el medio del golfo de Guinea. Si no fuese Brasil a entrar ahí (a abrirse un espacio) otros lo harían (Amorim, C., 2013:10).

<sup>227</sup> Literalmente esta expresión significa ‘crisol de razas’. Se utiliza para representar la forma en la que las sociedades heterogéneas se van convirtiendo con el paso del tiempo en sociedades homogéneas, en las cuales los ingredientes mezclados en el ‘crisol’ se combinan hasta formar una sociedad multiétnica.

países PALOP. Eso para entender si la cooperación ofertada por los países OCDE ha seguido el mismo trayecto de la cooperación ofertada por Brasil. Las tres modalidades de cooperación (técnica, alimentaria y asistencial) han reportado valores más bajos en el año 2010, en comparación con el año 2003(-96,02 millones de dólares la cooperación técnica, -2,45 millones la ayuda alimentaria; y -193,26 la asistencia humanitaria). Eso significa que ninguno de los países PALOP ha sido considerado como una “urgencia” por la comunidad internacional y los esfuerzos han sido dirigidos a los países subsaharianos, que representan los más pobres en la región.

Uno de los aspectos negativos recurrentes en la literatura es la ‘heterogeneidad de los flujos financieros de la CID’, que dificulta la evaluación de su efectividad (Milani, 2012: 223).

**Tabla 5.3.** Cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria de los países OCDE a los PALOP (2003-2010), en millones de dólares estadounidenses.

PAÍSES OCDE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cooperación técnica	362,2	340,87	378,94	355,8	244,92	342,42	322,95	266,18
Ayuda alimentaria	71,1	85,32	41,56	44,89	65	72,77	69,73	68,65
Asistencia humanitaria	214,67	146,91	85,31	36,71	33,3	39,28	31,69	21,41

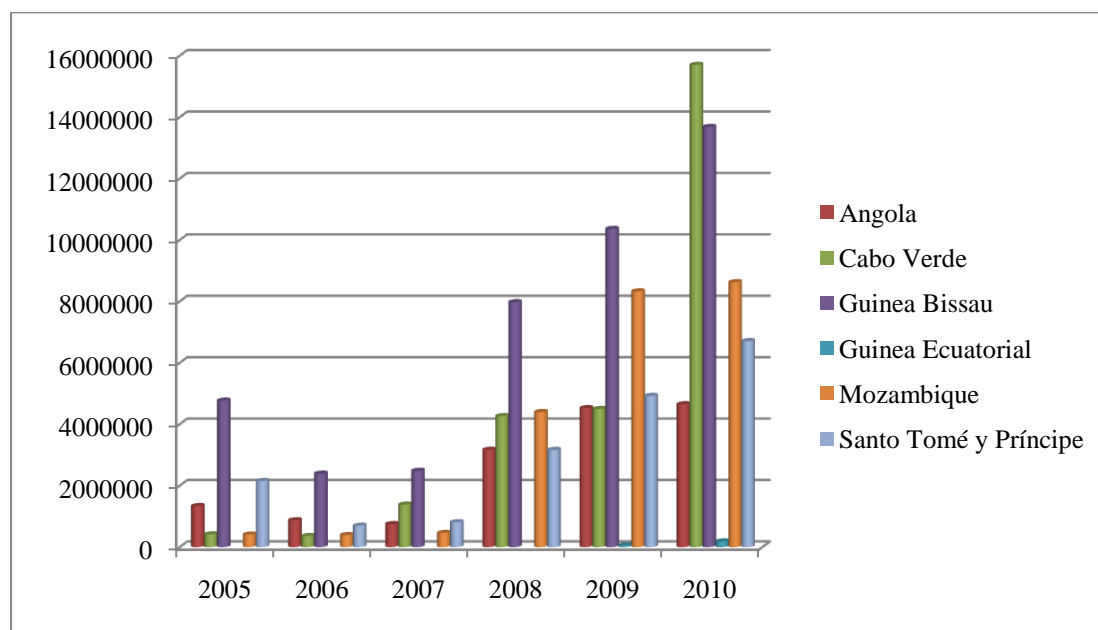
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>

### 5.3.3. Cooperación de Brasil a los PALOP

Ahora, analizando los flujos de cooperación otorgados por parte de Brasil (en sus seis modalidades: cooperación técnica; cooperación científica y tecnológica; asistencia humanitaria; becas de estudio; contribuciones para organizaciones internacionales; y operaciones de paz) a los países PALOP, según los datos de la COBRADI-IPEA, a partir del 2008 (y de forma más evidente en el 2010) Cabo Verde y Guinea Bissau han sido los países que más cooperación han recibido.

**Gráfico 5.4.** Cooperación de Brasil a los países PALOP por país y años (2005-2010).



Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Desglosando aún más estas informaciones realizamos una tabla (5.4) con los valores de cooperación recibida (la suma de los seis sectores) por parte de cada país para cada año.

**Tabla 5.4** Cooperación recibida por cada país del grupo PALOP (2005-2010), en reales brasileños.

Año	Angola	Cabo Verde	Guinea Bissau	Guinea Ecuatorial	Mozambique	Santo Tomé y Príncipe
2005	1335342,73	413673,34	4768899	*	409363,39	2150827,48
2006	872141,75	361813,36	2392362	*	392413,47	695129,07
2007	748023,47	1382742,72	2482664	*	460640,47	809008,52
2008	3169978,95	4265093,28	7974288	*	4399069,03	3164627,84
2009	4525519,42	4496352,54	10359903	58401,1	8329684,49	4925048,86
2010	4652166,38	15703159,4	13681521	184768,4	8625830,49	6709641,2
<b>Total</b>	<b>15303172,7</b>	<b>26622834,64</b>	<b>41659638</b>	<b>243169,5</b>	<b>22617001,3</b>	<b>18454283</b>

\*Para los años 2005, 2006, 2007 y 2008 no se dispone de datos de este país.

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

La modalidad más importante de cooperación desarrollada por parte de Brasil a los países PALOP es la cooperación técnica y el año 2010 se notó un aumento exponencial del valor de las becas a los extranjeros. En el nivel micro, es nivel sectorial, (en anexos) se nota que la educación, seguida por el fortalecimiento del estado y la salud han sido los sectores que más esfuerzos han acunado; y los principales actores que han llevado a cabo los proyectos descritos han sido la División de temas educacionales de Itamaraty (DCE/MRE/ABC), el MD y la SESU.

Si quisiéramos considerar estos países por su importancia, podemos decir que los que tienen más peso en este grupo son representados por Angola y Mozambique. El primero por razones económicas y el segundo por razones políticas. Se tratará sobre ellos en los siguientes apartados.

#### **5.3.3.1. Angola**

A lo largo de los años, los nexos entre estos dos países han crecido y han hecho que este país africano se convirtiera en uno de los principales socios comerciales de Brasil en el continente africano. Asimismo, la cooperación entre Brasil y Angola se intensificó, desde la segunda mitad del siglo XX, debido a que Brasil fue el primer país que reconoció, de forma oficial, la independencia de Angola, alcanzada el 11 de noviembre de 1975 y a partir de esta fecha las relaciones entre los dos países han avanzado sin pausas. Según los datos de la Asociación de Compañías Brasileñas en Angola (AEBRAN) y del MDIC de Brasil, las relaciones comerciales entre estos dos países se ha multiplicado por seis desde el año 2002, como demuestran los gráficos a continuación. En el mar territorial de Angola fueron descubiertos grandes reservas de petróleo, lo cual lo convierte, además, en un país aún más apetecible y un socio interesante para Brasil. Los acuerdos de cooperación entre los dos países, que empezaron en los años ochenta, vinieron reforzados durante el viaje presidencial de Lula al país en 2003 y durante el viaje oficial a Brasil del presidente angolano Dos Santos en el año 2010. Dentro de los varios proyectos, especial importancia tiene la creación del centro de formación profesional Brasil – Angola en Luanda con la finalidad de formar profesionales en diversas áreas. Además fue creada en octubre de 2007, la Compañía de Bioenergía de



Angola (BIOCOM), que representa un proyecto conjunto entre la brasileña Odebrecht y las angolanas Sonagol Holdings y Damer Indústrias S.S.<sup>228</sup>.

Como resulta en la prensa de aquellos años, la mayoría de los viajes presidenciales a África han sido acompañados por dirigentes de la industria privada mostrando de esta manera la fuerte relación que existe entre la diplomacia y la facilitación del sector privado, cuando éste actúa “vehiculando” la CSS.<sup>229</sup>

En la tabla que sigue (5.5) mostramos la cooperación ofrecida por Brasil dividida por modalidad, para luego comparar los datos de las exportaciones (gráfico 5.5a) e importaciones (gráfico 5.5.b) entre los dos países. Las exportaciones brasileñas han mostrado una trayectoria mucho más estable que las importaciones, sin embargo se reducen a partir del 2008 como consecuencia de la crisis económica. Más del 80% de las exportaciones brasileñas son de productos industrializados con una demanda más estable y que han sufrido las consecuencias negativas de la crisis económica mundial. Con relación a las importaciones, estas se componen fundamentalmente de materias primas, especialmente petróleo, que es lo que explica el pico del 2008. De hecho, el análisis de correlación entre exportaciones y cooperación (gráfico 5.6) muestra un nivel de correlación muy bajo, de 0.20, lo cual se traduce en que no se observa una relación lineal entre cooperación e intereses comerciales en el periodo estudiado.

**Tabla 5.5** Cooperación a Angola por parte de Brasil por año (2005-2010) y modalidades, en reales.

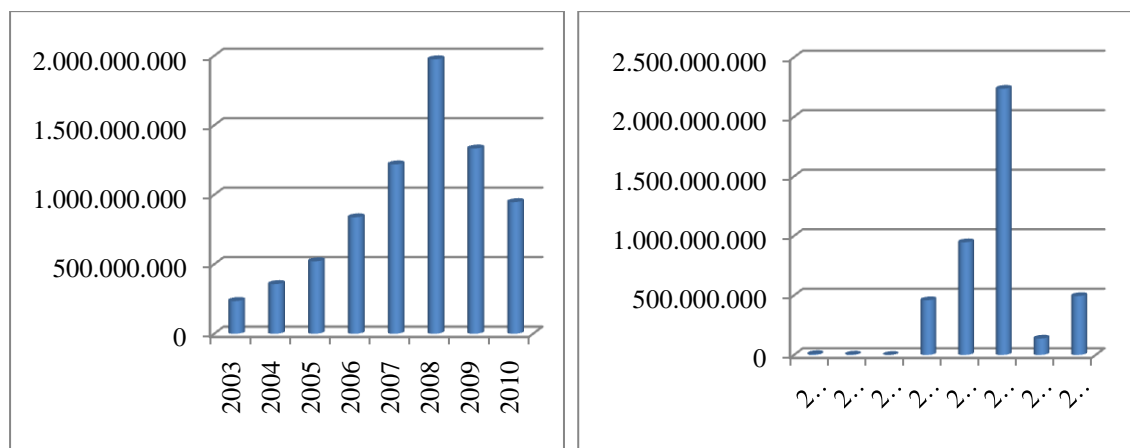
Año	Cooperación técnica	Becas	Asistencia Humanitaria	Contribuciones para Org.Inter.	Cooperación científica
2005	1301135,27	34207,46	0	0	
2006	803490,35	68651,4	0	0	
2007	669103,47	78920	0	0	
2008	2130986,93	172980,97	866011,05	0	
2009	4332321,82	193197,6	0	0	
2010	1237285,45	3386170,74	0	0	28710,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

<sup>228</sup> Para mayores informaciones consultar <http://www.odebrechtonline.com.br/materias/00401-00500/414/> (fecha de acceso junio de 2014).

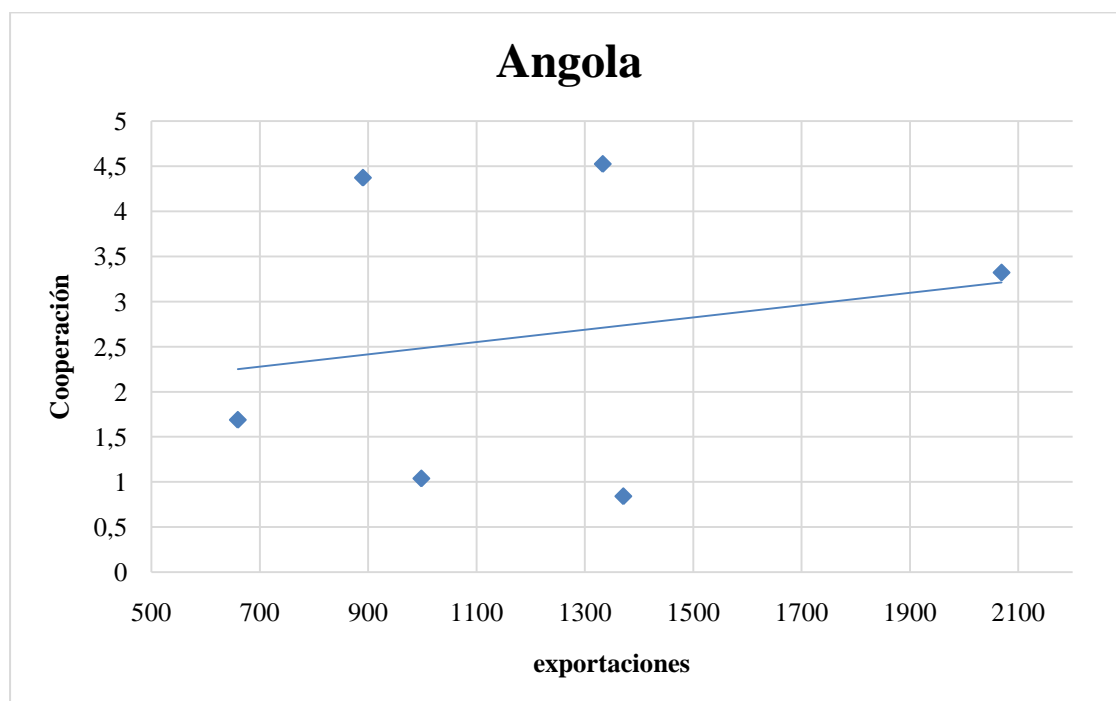
<sup>229</sup> Asimismo, en el año 2013 Brasil y Angola decidieron ampliar su asociación estratégica en el área de defensa.

**Gráficos 5.5a y 5.5b** Exportaciones e importaciones de Brasil a Angola, 2003-2010.



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil (Secretaria de Comercio Exterior).

**Gráfico 5.6** Brasil y Angola: Exportaciones y Cooperación (2005-2010), en millones de reales.



**Correlación: -0,20**

Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC.

### 5.3.3.2. Mozambique

Nos encontramos en la situación de nombrar la relación entre Brasil y Mozambique por varias razones. En primer lugar porque a pesar de algunas discrepancias que tuvieron en el pasado estos dos países hoy en día mantienen excelentes relaciones, tanto que, como tuvimos ocasión de decir, la última visita de Lula en Brasil fue justamente a Mozambique. Entre las colonias portuguesas este país fue el caso más complicado para la diplomacia brasileña, debido a la ambigüedad mostrada por Brasil, ya que mientras por un lado apoyaba al movimiento de descolonización, por el otro, tenía pavor a romper y complicar las relaciones con Portugal. Esta actitud diplomática brasileña no fue bien vista por Mozambique (Penna Filho y Moraes Lessa 2007: 17-18).

Superados los problemas diplomáticos, en los últimos años Brasil ha firmado un gran número de acuerdos bilaterales de cooperación para el desarrollo del país africano y para la formación de profesionales en las áreas de seguridad, agricultura, vigilancia de prisiones etc.

Con Mozambique mayores acuerdos fueron establecidos a partir de la visita oficial de Lula en el año 2003 y con la toma del nuevo presidente mozambiqueño Armando Guebuza en 2005. En el 2008 fue activado el proyecto Pro-Savana-PI<sup>230</sup> que es un ejemplo de cooperación triangular realizado entre Brasil, Japón y Mozambique que tiene como objetivo fomentar la agroindustria y crear las infraestructuras básicas para el desarrollo agrícola de la región.

Se realizó una importante cooperación en el ámbito de los biocombustibles renovables y de los antivirales, a través de varios proyectos que implicaban la transferencia de tecnología brasileña de producción de medicamentos contra el SIDA. Hay que sumar a éstos el campo de la agricultura y de la justicia que vio la estipulación de un acuerdo de extradición para permitir que reclusos mozambiqueños y brasileños, en su inmensa mayoría capturados por tráfico de drogas, cumpliesen las condenas en sus respectivos países de origen (*Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*,

---

<sup>230</sup> El Pro-Savana es un programa de investigación y desarrollo triangular, que con el apoyo de Japón, tiene por objetivo replicar en el norte de Mozambique el modelo de desarrollo del ‘cerrado’ brasileño y contrasta con los proyectos de promoción de la agricultura familiar a ser desarrollados con el apoyo del MDA (Cabral, 2011: 33). El proyecto Pro-Savana tiene como meta la erradicación del hambre y además, prioriza el fortalecimiento de la agricultura de Mozambique y procura responder a los problemas de las comunidades rurales y de poblaciones que dependen de la tierra para su subsistencia y se encuentran en situación de inseguridad alimenticia (Santos Pinho, 2013: 102).

2008). En el ámbito de las relaciones públicas hemos observado que Brasil ha condonado a Mozambique una deuda de 331,65 millones de dólares, cerca del 95% de la deuda que Mozambique mantenía con el país sudamericano. Otra ola de acuerdos fue llevada a cabo en septiembre de 2007, referentes a temas como la lucha contra VIH, el abandono escolar y el sector agropecuario, con lo cual se pretendía dar un nuevo impulso al acuerdo general de cooperación firmado entre los dos países en 1981. Asimismo la Cámara de diputados de Brasil aprobó el proyecto con el Decreto Legislativo 669/08, de la comisión de relaciones exteriores y de defensa nacional, que ratificaba el memorando de comprensión entre Brasil y Mozambique para la colaboración entre los dos países en el área de los biocombustibles, teniendo como principal objetivo promover la cooperación y el intercambio técnico en el área, mediante la participación de operarios y especialistas gubernamentales, además de representantes del sector privado y académico (Ibíd.).

Desde el año 2009, la cooperación entre Brasil y Mozambique se intensificó aún más y comenzaron a ser llevados a cabo varios proyectos entre el Ministerio de Salud y el Centro Internacional de Cooperación Técnica (CICT).

El presidente Lula ha declarado, en diversas ocasiones, que el objetivo de la actual colaboración con Mozambique es el fortalecimiento sobre todo de la situación sanitaria en todo el país, ya que Brasil tiene un sistema de salud que es modelo de referencia para otros países. Uno de los componentes del ‘paquete de ayuda’ es representado por la transferencia de conocimientos científicos y la creación de capacidades del personal sanitario a través de un programa de intercambio donde los profesionales de Brasil visiten Mozambique y estudiantes de Mozambique participen en cursos dictados en la Fundación Fiocruz. La otra parte es más tecnológica, con técnicos brasileños construyendo la planta de fármacos y empezando con la producción de antirretrovirales genéricos. Asimismo recordamos que los cancilleres de Brasil y Mozambique, respectivamente Celso Amorim y Oldemiro Balói, firmaron en el 2008 en Brasilia diversos acuerdos de cooperación en la producción de medicamentos, especialmente antirretrovirales, y mecanismos de vigilancia sanitaria. De los cuatro acuerdos el más importante es el que define el marco legal que permite la instalación en Maputo de una subsidiaria del centro brasileño de investigación en ciencia y tecnología de la Fiocruz, que permitirá producir medicamentos en suelo mozambiqueño. La intención de la Fiocruz y del gobierno brasileño es producir, no solamente en Mozambique, sino expandir la producción también en otros países de África austral.

**Tabla 5.6** Cooperación de Brasil a Mozambique por modalidad y año (2005-2010), en reales.

Año	Cooperación técnica	Becas	Asistencia Humanitaria	Contribuciones para Org.Inter.	Cooperación científica
2005	385938,35	23425,04			
2006	269608,97	72260,5	50544		
2007	324005,6	136634,9			
2008	2528484,35	1475218	395367		
2009	7031599,02	1243065		55020	
2010	5093785,54	3352135			179910,19

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Siendo la cooperación en el sector de la salud (que entra en la modalidad de cooperación técnica) el aspecto más importante en las relaciones entre Brasil y Mozambique, hemos desglosado la ayuda prestada por Brasil en dicho sector.

**Tabla 5.7** Cooperación en el sector de la salud con Mozambique (2005-2010). Descripción, entidad y valores en reales.

Año	Descripción	Entidad	Modalidad	Valor
2005	Billetes para el perfeccionamiento de médicos mozambiqueños Política Social, Sexual y Promoción de la Salud Reproductiva y Prevención de las ETS y el SIDA	DCE/MRE	Cooperación Técnica	3.750,54
		DCE/MRE	Cooperación Técnica	85.919,98
	Asistencia Pedagógica Taller sobre Salud	FIOCRUZ	Cooperación Técnica	6.340
2006	Billetes de representantes de Mozambique para la Reunión del Grupo Piloto sobre las alternativas de financiación innovadores para el desarrollo	DCE/MRE	Cooperación técnica	3.879,55
	Política Social, Sexual y Promoción de la Salud Reproductiva y Prevención de las ETS y el SIDA - Módulo II	DCE/MRE	Cooperación técnica	18.804,73
	Evaluación de la prevención y el control de la malaria	DCE/MRE	Cooperación técnica	15.831,41
	Establecer Cooperación	FIOCRUZ	Cooperación técnica	2.853,00
	Establecer Cooperación	FIOCRUZ	Cooperación técnica	2.853,00
	Donación de 43.200 cápsulas de Indinavir.	MS	Asistencia Humanitaria	50.544,00
2007	Fortalecimiento do Instituto Nacional de Salud	DCE/MRE	Cooperación técnica	14597,72
	Curso de Bioseguridad	FIOCRUZ	Cooperación técnica	5.706,00

	Capacitación de secretaria de Maestría en Biociencias	FIOCRUZ	Cooperación técnica	2.219,00
	Organización Maestría en Biociencias	FIOCRUZ	Cooperación técnica	4.429,00
	Organización del primer Maestría en Biociencias en Maputo	FIOCRUZ	Cooperación técnica	2.219,00
	Proyecto-Piloto en enfermedad de células falciformes	MS	Cooperación técnica	10.000,00
<b>2008</b>	Proyecto de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del cuerpo regulador de medicamentos de Mozambique como agente regulador del sector farmacéutico	ANVISA	Cooperación técnica	21.601,04
	Proyecto de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del cuerpo regulador de medicamentos de Mozambique como agente regulador del sector farmacéutico	ANVISA	Cooperación técnica	6.800,00
	Formación en producción de medicamentos antirretrovirales	DCE/MRE	Cooperación técnica	86.643,90
	Vuelos a representante del Ministerio de Salud de Mozambique para participar en la Reunión Ministerial en Brasil	DCE/MRE	Cooperación técnica	1.712,70
	Misión Técnica del Proyecto de instalación de la Fábrica de Medicamentos antirretrovirales y otros en Mozambique.	DCE/MRE	Cooperación técnica	49.142,90
	Fortalecimiento de las acciones de alimentación y nutrición	DCE/MRE	Cooperación técnica	24.153,33
	Fortalecimiento del Instituto Nacional de Salud de Mozambique	DCE/MRE	Cooperación técnica	147.200,34
	Estudio técnico para la instalación de la fábrica de medicamentos antirretrovirales y otros	DCE/MRE	Cooperación técnica	19.892,08
	Apoyo al instituto Nacional de Salud Pública	FIOCRUZ	Cooperación técnica	29.481,00
	Fábrica de Medicamentos antirretrovirales	FIOCRUZ	Cooperación técnica	24.726,00
	Oficina Fiocruz en África	FIOCRUZ	Cooperación técnica	18.703,00
	Apoyo al sistema de salud (materno-infantil)	FIOCRUZ	Cooperación técnica	3.604,00
	Maestría en Ciencias de la Salud	FIOCRUZ	Cooperación técnica	37.770,00
	Apoyo al sistema de salud (materno-infantil)	FIOCRUZ	Cooperación técnica	14.265,00
	Donación de 15.000 frascos de Rifampicina e 2,6 toneladas de medicamentos de farmacia básica	MS	Asistencia Humanitaria	83.915,90
	Proyecto-Piloto en enfermedad de células falciformes	MS	Cooperación técnica	5.000,00
	Curso a distancia para formar educadores de escuelas públicas para el desarrollo de programas de prevención del uso de drogas y otros comportamientos de riesgo en el contexto de la escuela	SENAD	Cooperación técnica	1.801,13
<b>2009</b>	Proyecto de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del órgano regulador de medicamentos de Mozambique como agente regulador del sector farmacéutico	ANVISA	Cooperación técnica	32.400,00
	Formación en producción de medicamentos antirretrovirales	DCE/MRE	Cooperación técnica	1.002,00
	Consultoría para una mejora de las capacidades de las instituciones de formación sanitaria del Ministerio de Salud	DCE/MRE	Cooperación técnica	3.248,65
	Misión de exploración y negociación de los proyectos en el área de la salud	DCE/MRE	Cooperación técnica	71.530,84
	Misión Conjunta MISAU/USAID a Brasil	DCE/MRE	Cooperación	32.088,55

			técnica	
	Vuelos para representante mozambiqueños para participar al Encuentro sobre la cuestión de salud mental en la CPLP	DCE/MRE	Cooperación técnica	2.519,34
	Formación en la producción de medicamentos antirretrovirales	DCE/MRE	Cooperación técnica	5.900,00
	Misión exploratoria sobre cooperación trilateral Brasil-EUA-Mozambique en el área de la salud	DCE/MRE	Cooperación técnica	9.606,12
	Formación en la producción de medicamentos antirretrovirales	DCE/MRE	Cooperación técnica	22.659,70
	Fortalecimiento institucional del cuerpo regulador de medicamentos de Mozambique como agente regulador del sector farmacéutico	DCE/MRE	Cooperación técnica	166.412,48
	Misión para el desarrollo de proyectos de cooperación técnica	DCE/MRE	Cooperación técnica	8.094,48
	Apoyo a la construcción de la da fábrica de medicamentos de Mozambique	FIOCRUZ	Cooperación técnica	14.899,00
	Infra-estructura de Recursos Humanos - Infra-estructura al Instituto Nacional de Salud	FIOCRUZ	Cooperación técnica	29.164,00
	Apoyo a la salud Materno-infantil	FIOCRUZ	Cooperación técnica	16.801,00
	Curso de Especialización técnica de nivel medio para miembros do MS	FIOCRUZ	Cooperación técnica	57.600,00
	Apoyo a la construcción de la fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	10.564,00
	Maestría en Salud Pública	FIOCRUZ	Cooperación técnica	14.265,00
<b>2010</b>	Fortalecimiento institucional del cuerpo regulador de medicamentos de Mozambique como agente regulador del sector farmacéutico	DCE/MRE	Cooperación técnica	114.284,02
	Curso de Entrenamiento en Terceros Países - TCTP - Curso de Técnicas de Salvamento e Primeros Socorros	DCE/MRE	Cooperación técnica	47.971,77
	Implantación de Proyecto Piloto de Terapia Comunitaria en Mozambique, como recurso de promoción de salud	DCE/MRE	Cooperación técnica	14.342,17
	Misión de capacitación técnica del Ministerio de Salud de Mozambique a Brasil. Triangulación con JICA	DCE/MRE	Cooperación técnica	13.689,56
	XV Curso internacional de entrenamientos sobre enfermedades tropicales. Triangulación con JICA	DCE/MRE	Cooperación técnica	8.657,43
	Consultoría para una mejora de las capacidades de las instituciones de formación sanitaria del Ministerio de Salud	DCE/MRE	Cooperación técnica	4.606,73
	Curso internacional de entrenamiento para la promoción de la salud, desarrollo y local y municipios saludables. Triangulación con JICA	DCE/MRE	Cooperación técnica	4.473,02
	I Curso Internacional de capacitación sobre la atención humanizada a las mujeres y a los recién nacidos. Triangulación con JICA	DCE/MRE	Cooperación técnica	1.401,22
	Actividad docente en el curso del maestría en ciencias de salud en el ámbito de la cooperación	FIOCRUZ	Cooperación técnica	56.584,50
	Actividad docente en el maestría en ciencias de la salud	FIOCRUZ	Cooperación técnica	24.726,00
	Misión de cooperación para la instalación del curso de maestría en ciencias de la salud	FIOCRUZ	Cooperación técnica	19.971,00
	XVI misión técnica de Farmanguinhos para tratar da iniciativa de instalación da fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	17.588,50
	Horas técnica - Inauguración de la fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	14.317,50
	Actividad docente en el maestría en ciencias de la salud	FIOCRUZ	Cooperación técnica	12.031,56



	Actividad docente en el maestría en ciencias de la salud	FIOCRUZ	Cooperación técnica	12.031,26
	IX Misión técnica a Mozambique en el ámbito de la iniciativa de instalación de la fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	9.510,00
	XV misión técnica de Farmanguinhos para tratar da iniciativa de instalación da fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	6.657,00
	Misión para cooperación en el manejo de tuberculose	FIOCRUZ	Cooperación técnica	6.181,50
	XI misión técnica de Farmanguinhos para tratar da iniciativa de instalación da fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	5.706,00
	XVII misión técnica de Farmanguinhos para tratar da iniciativa de instalación da fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	4.279,50
	XII misión técnica de Farmanguinhos para tratar del proceso de subasta para a instalación da fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	2.853,00
	Horas técnicas – Inauguración de la fábrica de medicamentos <sup>231</sup>	FIOCRUZ	Cooperación técnica	951
	Horas técnicas - XVI Misión de monitoreo de la fábrica de medicamentos	FIOCRUZ	Cooperación técnica	951
	Apoyo al Programa de Prevención y Control de la Malaria	MS	Cooperación técnica	33.920,00

Fuente: Elaboración propia según datos de COBRADI-IPEA, 2005-2010.

Como analizamos en otras ocasiones, en este caso también la cooperación se ha hecho más compleja y han aumentado las áreas de acción con el paso de los años.

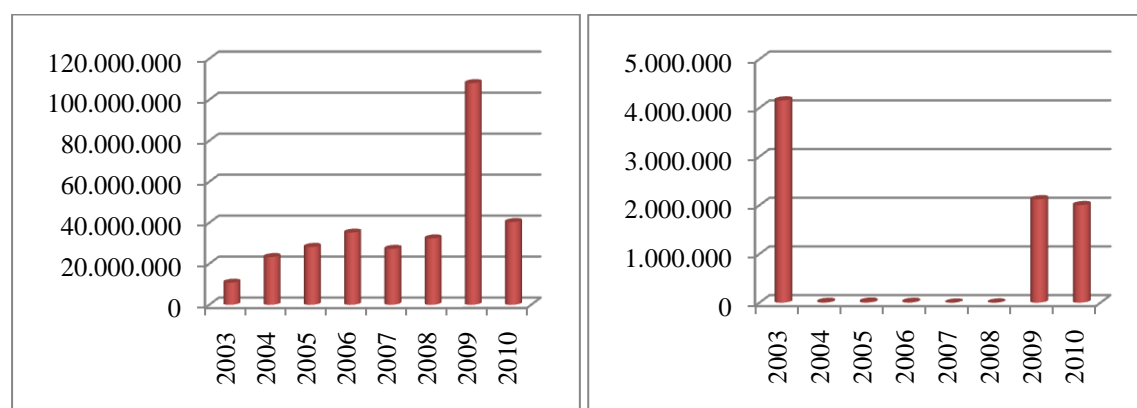
En los gráficos (5.7a y 5.7b) abajo hemos querido mostrar los flujos comerciales (es decir las exportaciones y las importaciones) entre Brasil y Mozambique. Respecto a las exportaciones (5.7a) vemos un incremento muy flojo a excepción del año 2009 en el cual se observa un fuerte incremento derivado de las exportaciones de aviones, ya que Brasil exporta vehículos aéreos por un valor total de 65.322.214 de dólares estadounidenses, que representa el 60,42 % de las exportaciones totales<sup>232</sup>. De todas formas las exportaciones brasileñas son sobre todo de productos industrializados. En relación a las importaciones (5.7b) los productos que Brasil demanda son principalmente materias primas (en el 2003 el pico responde a unas fuertes importaciones de algodón y en el 2009 y 2010 hojas de tabaco)<sup>233</sup>.

<sup>231</sup> <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/f%C3%A1brica-de-medicamentos-em-mo%C3%A7ambique-entrega-primeiros-antirretrovirais> (fecha de acceso junio 2014).

<sup>232</sup> Datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil, Industria y Comercio Exterior, Secretaria de Comercio Exterior.

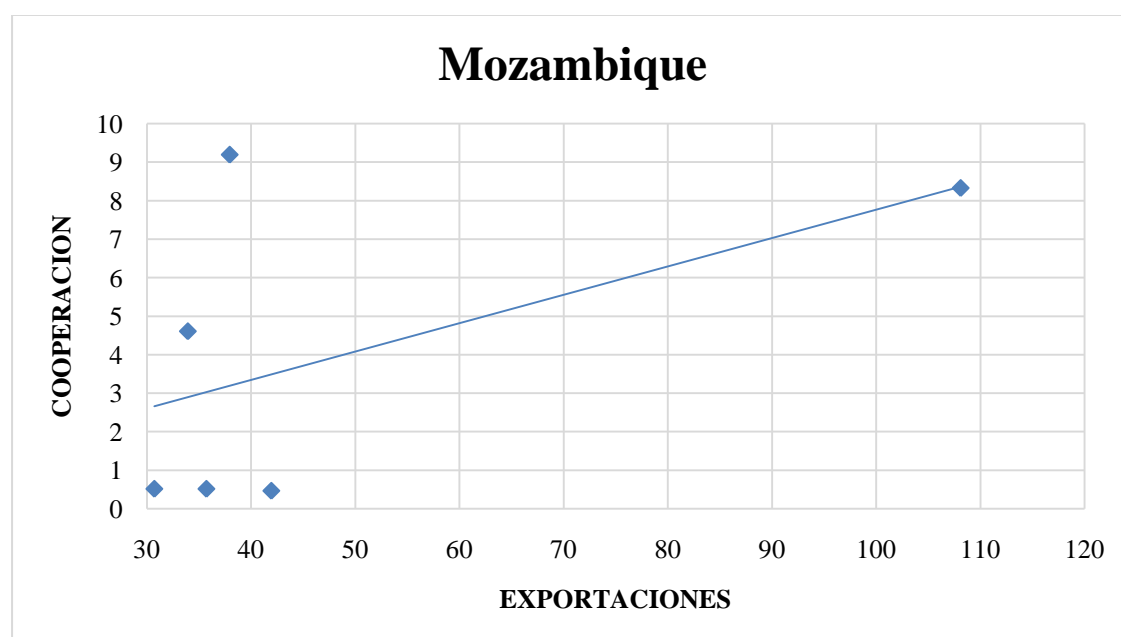
<sup>233</sup> *Ibíd.*

**Gráficos 5.7a y 5.7b** Exportaciones e importaciones de Brasil a Mozambique, 2003-2010.



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil, Industria y Comercio Exterior (Secretaria de Comercio Exterior)<sup>234</sup>.

**Gráfico 5.8** Brasil y Mozambique: Exportaciones y Cooperación (2005-2010), en millones de reales.



**Correlación: -0,60**

Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC.

En este caso el análisis de correlación entre exportaciones y cooperación (gráfico 5.8) nos podría hacer pensar en un interés económico (exportaciones) de Brasil con Mozambique justificando la cooperación solamente en términos económicos. Sin embargo los volúmenes de las exportaciones son muy bajos en términos relativos

<sup>234</sup> Para mayores informaciones <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/> (fecha de acceso junio de 2014).

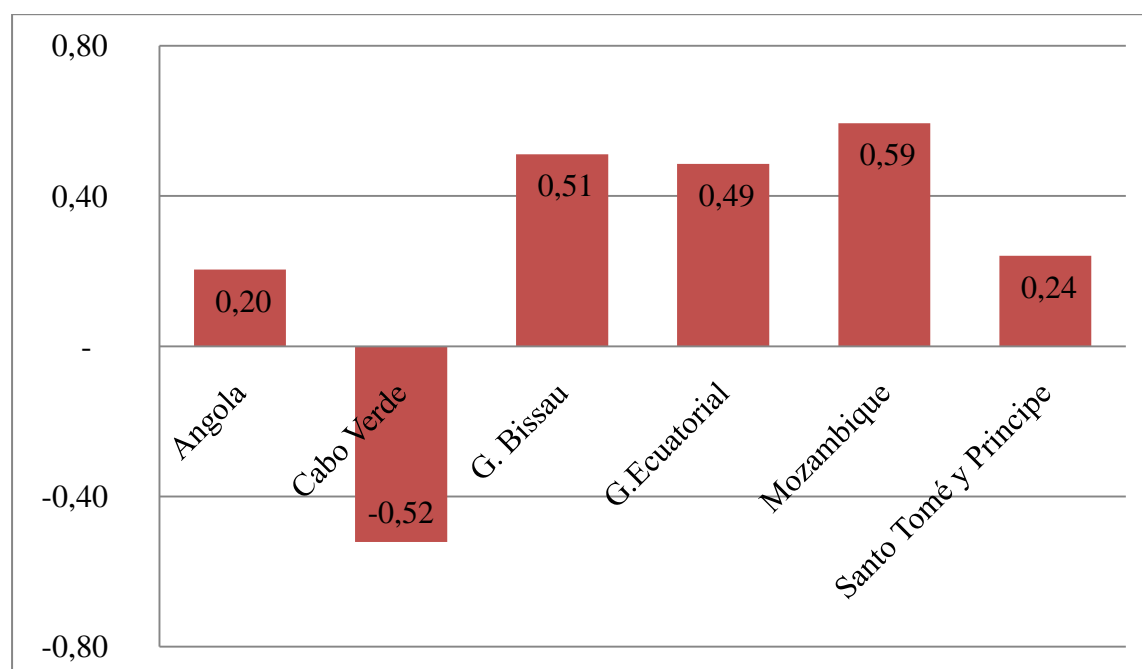
representando, por ejemplo, sólo el 0,02% de las exportaciones brasileñas en 2010. Entonces, lo que determina un nivel de correlación del 0,60 es que las dos variables tienen un elevado nivel de covariancia, no representando como dicho anteriormente ninguna relación de causalidad.

#### **5.3.4. Relación entre la cooperación y la internacionalización de la economía brasileña**

Como mostramos en el cuarto capítulo en relación a América Latina, lo que queremos investigar también en este caso es si existe una relación linear entre la cooperación y los volúmenes de comercio entre Brasil y los países PALOP durante el periodo de Lula. Para evaluar esta relación linear entre la cooperación y las exportaciones de Brasil hemos utilizado nuevamente el Coeficiente de Correlación de Pearson.

Sin repetir las relaciones que conectan este resultado con la teoría miramos directamente los datos que hemos obtenido en los siguientes gráficos. Como se puede observar en la primera de las dos figuras (gráfico 5.9), la relación comercial y la cooperación al desarrollo entre Brasil y los países africanos de lengua portuguesa se muestra heterogénea. Resulta positiva y moderadamente elevada con Mozambique y Guinea Bissau (no se considera Guinea Ecuatorial porque la base de datos de COBRADI-IPEA sólo presenta datos para los años 2009 y 2010); sin embargo, por otro lado, baja con Santo Tomé y Príncipe y Angola (como ya hemos analizado anteriormente), y negativa con Cabo Verde. Considerando por lo tanto, las hipótesis desarrolladas en esta investigación se podría decir que existen indicios estadísticos que permiten afirmar que la cooperación de Brasil con los PALOP va acompañada de un incremento del comercio en Mozambique, Guinea Bissau y Guinea Ecuatorial; en menor medida también con Santo Tomé y Príncipe y Angola y, por otro lado, presenta una relación negativa para Cabo Verde, revelando una ausencia de relación linear entre cooperación y exportaciones.

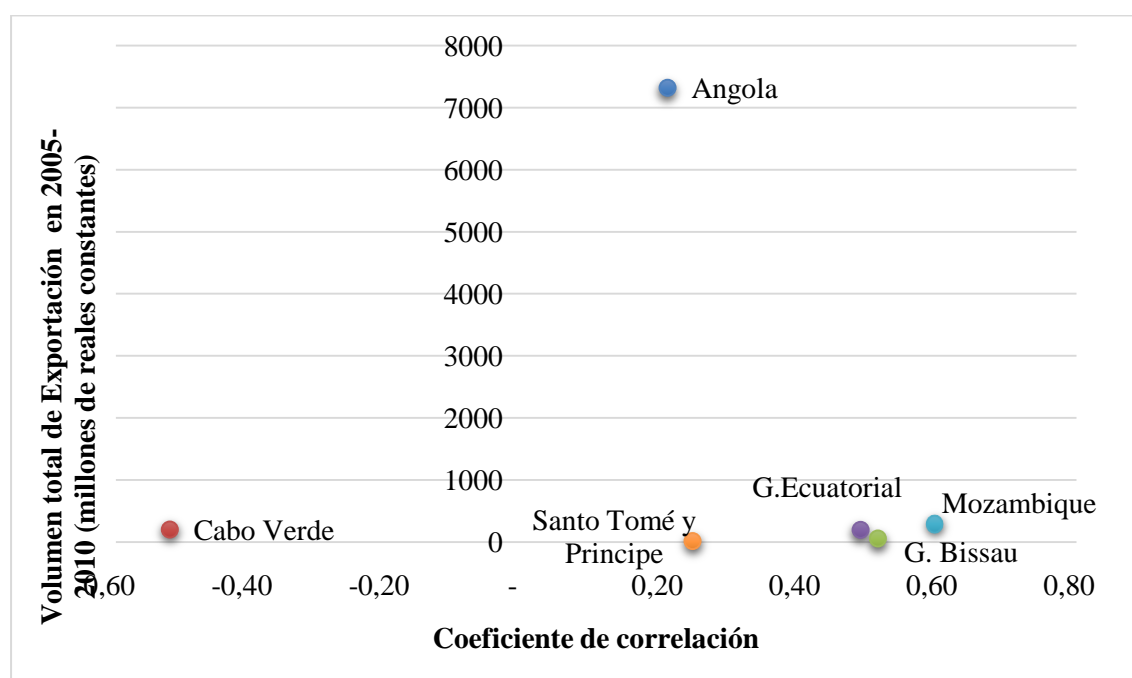
**Gráfico 5.9** Brasil y países PALOP: Coeficiente de correlación entre cooperación y exportación, 2005-2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC-Brasil.

Por otro lado, para profundizar el análisis, se ha reflejado en un mismo gráfico (5.10), la relación entre el coeficiente de correlación de Cooperación y Exportación con el volumen total de exportaciones. Esta representación gráfica pone de manifiesto que más comercio no significa más cooperación, o vice-versa, aunque se puede observar una relación positiva en una primera fase de las relaciones internacionales entre países. Lo que también puede significar que la relación entre Cooperación y Comercio, o relaciones económicas internacionales, aunque positiva, no es del todo lineal. Puede que exista un límite a la cooperación, es decir, que la trayectoria sea ascendente al principio de las relaciones Sur-Sur y que efectivamente la cooperación contribuya a abrir nuevos mercados, sin embargo, a partir de determinado nivel, y quizás ese es el que ahora mismo tienen Brasil con Angola, la cooperación se estanca y el comercio sigue creciendo, determinado ahora por otros factores relacionados con el ciclo económico. En esa misma perspectiva, se puede decir que los demás países, a excepción de Cabo Verde, se encontrarían en esa primera fase de descubierta mutua, tanto para la cooperación como para el comercio y las demás relaciones económicas internacionales. El caso de Cabo Verde se deriva, sin embargo, de una fuerte reducción de las exportaciones a partir de la crisis del 2008, mientras, al mismo tiempo se incrementaba la cooperación.

**Gráfico 5.10** Brasil y países PALOP: Coeficiente de correlación entre exportación y cooperación y volumen total de exportación (2005-2010).



Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC-Brasil.

Como se puede observar entonces, la intensificación de las relaciones de cooperación en el caso de los países PALOP no coincidió con el aumento de las relaciones comerciales de la misma forma con todos los países analizados. Los dos países que recibieron más cooperación por parte de Brasil fueron Guinea Bissau y Cabo Verde, pero ellos, sobre todo el último fue el que menos desarrolló relaciones comerciales con Brasil y el país que más intensificó su comercio fue Angola. Además, hay que añadir que dentro del grupo de los países PALOP tenemos que operar una ulterior distinción ya que las relaciones comerciales con Angola (en el campo económico) y Mozambique (en la implementación de importantes proyectos a nivel económico y de impacto a la población) resultan ser las de mayor intensidad.

Este resultado invalida la hipótesis de que la cooperación internacional está siempre dirigida a aquellos países que pueden responder a los objetivos de los intereses nacionales. Es decir que no necesariamente los países que recibieron más cooperación son los que desarrollaron más flujos comerciales con Brasil. Entonces, si siguiéramos el concepto 'realista' de cooperación (desarrollada sólo para obtener beneficios inmediatos),

los volúmenes de cooperación deberían ser acompañados por un aumento exponencial en las relaciones comerciales<sup>235</sup>.

A modo de conclusión general de este apartado se afirma que, el análisis sobre las relaciones con África explicado hasta aquí, evidencia como Brasil se encuentra en una fase inicial del proceso de ampliación cuantitativa y cualitativa de proyectos de CSS y económicos con los países lejanos a su entorno regional; y Brasil si quiere mejorar e intensificar su cooperación debe ser muy cauteloso en su forma de relacionarse con los países del ‘Sur’, en este caso con África, ya que, al poseer una economía más fuerte en comparación con ellos podría caer en el error de reproducir el modelo de relación Norte-Sur tan criticado por el mismo Brasil.

No es posible considerar un juego de suma cero donde haya un único ganador, ya que las relaciones deberían reflejar, para responder a los principios básicos de la CSS, mutuas ventajas de las dos (o más) partes implicadas en la cooperación para que tales relaciones resulten beneficiosas y eficientes y realmente horizontales.

## **5.4 GRUPO BRICS**

Esta tesis ha arrojado luz sobre el cambio de las relaciones internacionales y el rol de las potencias emergentes. Sin embargo, no tiene como objetivo ocuparse de las nuevas asociaciones entre dichas potencias. Igualmente, hemos decidido introducir y ofrecer algunos comentarios en relación al grupo BRICS y al foro IBSA porque son dos de las principales asociaciones en las que participa Brasil y que están conectadas con los temas que aquí se tratan: la cooperación al desarrollo y las relaciones con el continente africano. Como se afirma desde el primer capítulo, el mundo está asistiendo a una siempre más

---

<sup>235</sup> Como hemos dicho en varias ocasiones, el objetivo de esta tesis no es profundizar en el análisis de la internacionalización de las empresas brasileñas. Al mismo tiempo queremos hacer mención a que el volumen de negocios en África y, en concreto, con los PALOP es muy pequeño en el total de las IED brasileñas. En 2010, el 90% de las IED brasileñas se concentraban en apenas 10 países, siendo la mayoría paraísos fiscales, lo que dificulta mucho realizar un análisis adecuado, una vez que estos destinos sirven simplemente de intermediarios, desconociéndose el destino final de la IED. Excluyendo los paraísos fiscales, cómo Islas Caimán, Islas Vírgenes, Bahamas, Panamá, Luxemburgo, Austria y Países Bajos, los principales destinos de las IED brasileñas son los EEUU, Argentina, España, Perú, Portugal, Uruguay, Reino Unido, Paraguay y Chile. En el grupo de los PALOP, parece que Angola se podría convertir en un atractivo a las IED por su disponibilidad de materias primas y el tamaño de su economía. En cualquier caso, además, según los datos de la Fundação Joao Cabral, en 2014 existían sólo 12 empresas brasileñas en Angola (15 según el Banco Central de Brasil), 6 en Mozambique y 1 en Cabo Verde; volumen muy pequeño si se tiene en cuenta que, según el Banco Central de Brasil, existían más de 10 mil en 2014 (véase tablas en Anexos).

evidente tendencia hacia la multiplicación de los polos de poder y centros de decisión (Haas, 2008) y a una dispersión del poder en el mundo “pos-americano” (Zakaria, 2008) que se presenta realmente muy compleja. Esta complejidad se refleja en el cambio en las políticas de desarrollo y en una nueva arquitectura mundial (no solamente en relación a la ayuda) en la cual las ‘tradicionales potencias’ no tienen del todo clara su actual posición y el rol que llegarán a asumir en un futuro no muy lejano.

Como vimos, existe una enorme fragmentación terminológica en el ámbito de la cooperación al desarrollo y también en referencia a los acrónimos que han sido acuñados para los países de renta media (PRM) y los emergentes. Algunos, como en el caso de Brasil, Rusia, India y China (al que se agregó Sudáfrica en el 2011) han sido rebautizados por Goldman Sachs como BRICS<sup>236</sup>. Al contrario que el foro trilateral IBSA (del cual hablaremos en el próximo apartado), los BRICS no nacieron como una iniciativa propuesta por los gobiernos participantes, sino que son el resultado de un acrónimo creado por un representante privado para caracterizar el potencial de mercado de los países emergentes. Por lo tanto, el motor fundamental en la creación de los BRICS fue de mercado.

Asimismo, éste no es el único acrónimo que ha sido creado ya que algunos sostienen que con la incorporación de México y de los países de la asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) el grupo se convertiría en BRICSAM; o podemos pensar en CIVETS, un acrónimo ideado por *Economist Intelligent Unit* (EIU) referido a la nueva oleada de emergentes con Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; o aún los *Emerging and Growth-Leading Economies* (EAGLE), un agrupamiento variable de países emergentes que según el banco BBVA serán líderes del crecimiento global en los siguientes diez años; y los MIST con México, Indonesia, Turquía y Corea del Sur (Sanahuja, 2013b: 75). Se trata de acrónimos que nos muestran cómo el mundo está cambiando y cómo los emergentes están ocupando el papel de actores principales en esta nueva geografía política, también del desarrollo.

En el caso del grupo BRICS, los países participantes reúnen actualmente el 42% de la población mundial y en términos económicos, según datos de la OCDE y del PNUD

---

<sup>236</sup> El acrónimo BRIC(S) fue acuñado en noviembre de 2001 por el jefe de Investigación Económica Global de Goldman Sachs Jim O’Neill (O’Neill, 2001). Además, en el 2003 O’Neill enfatizó el potencial de los cuatro países de convertirse “en una fuerza dominante en la generación del crecimiento hacia el año 2050”. En el año 2007 en su libro *Brics and Beyond* O’Neill habla de los N-11, o sea, un grupo formado por Bangladesh, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Turquía, Vietnam y Corea del Sur.

se proyecta que para 2050 tres de los países integrantes, es decir Brasil, China e India en conjunto representarán el 40% de la producción mundial ajustada a la paridad del poder adquisitivo (OCDE, 2012:17; PNUD, 2013:13-14).

Los BRICS forman parte del bloque de naciones que reporta una elevada creciente influencia económica en el sistema internacional ya que a partir de los años 2000 empezaron a ganar terreno sobre las estancadas economías avanzadas. Hay que decir que estos países son completamente diferentes ya que tienen cultura, idioma, historia diferentes<sup>237</sup>. Son muy pocos los elementos que los vinculan, entre ellos están: los factores geográficos y demográficos además de la voluntad de reformar las instituciones internacionales actuales. En relación a este último aspecto, los BRICS llegaron a defender conjuntamente la reforma del sistema monetario internacional (FMI y BM) y la del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>238</sup>. De modo general, las reformas propugnadas deberían ser hechas en el sentido de adecuar las instituciones y los regímenes internacionales a la ‘nueva’ orden económica internacional ya que el modelo de gobernanza global forjado durante el periodo pos segunda guerra mundial estaría obsoleto y anacrónico (Oliveira y Onuki, 2013: 19). Aquí es necesario abrir un paréntesis y pensar en el análisis de Wendt en relación a la ‘amistad’ entre los Estados. Wendt afirma que “cuando las normas de seguridad colectiva son interiorizadas sólo en el segundo grado (es decir, cuando los estados reconocen como legítimos los vínculos que los conectan pero no llegan a identificarse el uno con el otro considerando la seguridad del otro como propia sino que solamente como instrumentalmente conectada a la propia), la amistad es una “estrategia”, un medio, que los estados eligen sólo para obtener beneficios para ellos mismos” (Wendt, 1999: 412). No existe en este caso ninguna identificación entre el sí mismo y el otro, ninguna identificación entre los intereses nacionales y los intereses internacionales y por todo ello nadie hará ningún sacrificio para el grupo. En este grado los estados poseen una concepción pobre de la amistad ya que ellos se comportan como si fuesen amigos ofreciendo recíprocamente ayuda cuando su seguridad está amenazada (Ibíd.: 413).

---

<sup>237</sup> Por ejemplo, Brasil es el único país de los BRICS que no tiene armas nucleares.

<sup>238</sup> Pensemos en el G-4. El grupo de los 4 (del cual hacen parte Alemania, Brasil, India y Japón) es una alianza que tiene como objetivo el apoyo mutuo para conseguir escaños permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU.



Siguiendo esta línea de pensamiento de Wendt, el grupo BRICS podría servir a Brasil sólo para permitirle proyectarse más allá de la región y aparecer como una potencia verdaderamente global (Turzi, 2011: 15).

¿Qué es entonces lo que lleva Brasil y otras economías emergentes a formar esquemas cooperativos como BRICS e IBSA? La formación de las alianzas puede ser el producto de un incremento del nivel de interdependencia para hacer frente a los problemas comunes. Otra interpretación puede encontrar explicación en las preocupaciones de la excesiva concentración de poder por parte de las naciones hegemónicas (Oliveira y Onuki, 2013: 8) y, por ende, tales asociaciones compensarían el desequilibrado sistema internacional.

Pero, que es lo que tienen que ver estos grupos, en el caso específico los BRICS en relación a África. Dos son las razones principales que justifican nombrar este grupo en este apartado. Primero porque a partir del año 2011 Sudáfrica se ha unido al grupo y por primera vez el continente africano tiene un país de su región que lo represente en las mesas de los ‘importantes’. Es decir, actualmente los grandes países emergentes están invitados a la mesa de los que deciden y expresión de ello es la transformación del club de los países ricos del G-7 en G-20<sup>239</sup> y África ha llegado a formar parte de este club por la presencia de Sudáfrica. En segundo, lugar los BRICS se están interesando mucho por África porque esta última tiene bastantes recursos naturales: importantes reservas de uranio, cobalto, platino, manganeso, petróleo, oro y diamantes; y, además porque representa un continente en desarrollo en el cual se está creando una creciente clase media.

Se podría hablar de tres vías de la influencia de los BRICS sobre África: el comercio, la inversión y la ayuda al desarrollo. En el caso del comercio los BRICS se están ofreciendo a África como nuevos socios comerciales distintos de los tradicionales y según estimaciones resulta que los BRICS comercian más con África que entre ellos (*ITC Standard bank research*) y resulta que la mitad de las exportaciones de África tienen como destino China ya que éste es el país que más necesidades tiene de materias primas, de minerales, petróleo y también de pescado, madera, productos agrícolas etc. (en los

---

<sup>239</sup> Podemos resumir la principal demanda del G20 es la eliminación de las altas barreras no arancelarias del comercio agrícola impuestas por los países desarrollados.

anexos mostramos los datos de los BRICS e IBSA con los países PALOP y las exportaciones e importaciones de Brasil con los países BRICS e IBSA).

África está atrayendo a muchos inversores y entre ellos están los países del grupo BRICS que hoy en día representan un importante inversor especialmente en el sector manufacturero y de servicios aunque es difícil encontrar datos al respecto ya que no existe una información pública disponible sobre la inversión extranjera directa (IED) a nivel bilateral entre África y el grupo de los BRICS. El problema en esta relación comercial es que cada país del grupo tiene un tamaño y un peso económico muy diferente y que ellos siguen actuando como competidores en África y aún le falta mucho para actuar coordinadamente.

En relación al último aspecto antes citado, es decir, en relación al desarrollo, se han implementado varios proyectos de cooperación en el continente. La cooperación técnica sobre todo es un elemento importante de la ayuda de los BRICS a África, principalmente por parte de Brasil e India. Considerado lo dicho anteriormente Brasil tiene una “ventaja comparativa” con los otros miembros del grupo ya que tiene mayores vínculos sociales y culturales, históricos e idiomáticos y sería una gran oportunidad para el país convertirse en el referente del grupo en sus relaciones con África.

De esta forma el nuevo atractivo del continente africano, ha adquirido una creciente importancia en el contexto internacional, sobre todo para las potencias emergentes ya que África constituye una gran fuente de materias primas, y ha aumentado su poder de negociación, frente a los competidores externos.

Dentro de este grupo BRICS, la economía china es mayor que las otras tres combinadas, sus tasas de crecimiento son muy superiores y tanto sus exportaciones como su nivel de reservas duplican la suma del resto del bloque (Turzi, 2011: 13). Además, China<sup>240</sup> en 2011 publicó su primer *White Paper on China's Foreign Aid* que especifica las prioridades y modalidad de cooperación (Unicef) y allí nos encontramos con los enormes flujos a África. Asimismo, en África Sub-Sahariana China ha venido desplazando a los países occidentales como principal socio comercial y donante (Van Dijk 2009; Reality of Aid 2010).

---

<sup>240</sup> Por lo visto, las mayores protagonistas de los subsidios al desarrollo de las potencias emergentes son los dos enormes bancos públicos de China (CDB, China Exim) y el brasileño Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) (Huotari y Hanemann, 2012: 50).

Por lo que concierne a otra modalidad de la cooperación, es decir las operaciones de paz, los países BRICS son grandes contribuyentes de tropas bajo la égida de la ONU. Los más activos del grupo son India y Brasil, que tienen un largo recorrido histórico de participación en las misiones de paz. Algunos sostienen que la participación de esos países parece ser necesaria para evidenciar la buena ciudadanía internacional así como sus creencias de liderazgo internacional (Schoeman, 2011). Pero, nos podríamos preguntar si realmente en el sistema mundial a mayor participación corresponde mayor liderazgo. Varios ejemplos nos muestran que esta relación no es tan directa y linear ya que, por ejemplo, la contribución de tropas por parte de Uruguay que es mayor que la de Brasil, no se traduce en mayor liderazgo en la región sudamericana; de igual manera Pakistán y Bangladesh contribuyen con más tropas que la India pero ellos no son consideradas potencias en ascensión, de ahí concluimos que las contribuciones en tropas no son un indicador suficiente para indicar el estatus de potencia emergente o no.

Aunque no entra en el periodo analizado en este trabajo, la creación del Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS (NBD BRICS)<sup>241</sup>, acordada durante la Quinta Cumbre BRICS en 2013, merece ser mencionada. El 15 de julio de 2014 se acordó, durante la Sexta Cumbre BRICS 2014 en Fortaleza, que el nuevo banco tendría un capital autorizado inicial de 100.000 millones de dólares estadounidenses y un capital inicial suscrito de 50.000 millones de dólares aportados de forma equitativa por los estados fundadores. Asimismo se acordó también dotar con otros 100.000 millones de dólares un fondo de reserva llamado ‘Acuerdo de Reservas de Contingencia’ (ARC) cuya finalidad sería el evitar falta de liquidez en el corto plazo, promover la cooperación entre los BRICS, fortalecer la red de seguridad financiera global y complementar los arreglos internacionales existentes<sup>242</sup>.

Para concluir este apartado podemos decir que “existen factores sistémicos globales y regionales (geopolíticos, económicos, relativos a la experiencia multilateral de cada uno de estos países) que explican las prioridades de la agenda de la CSS de los países mencionados, pero sin olvidarnos de la dimensión doméstica” (Milani, 2012: 226).

---

<sup>241</sup> <http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/interna/6765?tipo=Policy%20Brief> (fecha de acceso noviembre de 2014).

<sup>242</sup> <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2014/0716/c31617-8756154.html> (fecha de acceso noviembre de 2014).

## 5.5 FORO IBSA

Mientras en el apartado anterior hemos hecho referencia al grupo BRICS, aquí nos ocupamos del foro IBSA (o G 3) que es una asociación trilateral compuesta por India, Brasil y Sudáfrica. Las preguntas en torno al por qué se unieron estos tres países muy lejanos geográficamente y no otros, ha despertado mucho interés y ha generado diversas respuestas. En un nivel macro entender el porqué de la formación de las coaliciones es algo importante para las relaciones internacionales. Las coaliciones son grupos que se forman con el propósito de negociaciones colectivas y se refieren a cualquier grupo de *decision makers* que participan en una negociación o que concuerdan en accionar coordinadamente con el fin de llegar a un consenso (*common end*) (Narlikar e Woods, 2001). En este trabajo no se pretende averiguar e investigar el porqué nacieron estas coaliciones ya que ellas se toman como dadas<sup>243</sup>.

IBSA es una coalición Sur-Sur emblemática porque está constituida por tres países en desarrollo, lo que llevó a varios académicos y políticos a cuestionarse sobre las bases reales o las motivaciones de los gobiernos participantes ya que envuelve países con bajo grado de interdependencia socioeconómica. En primer lugar hay que decir que desde principios del siglo XX, Brasil mantiene conexiones con Sudáfrica tanto que ya en el 1918 Brasil había establecido un consulado en Ciudad del Cabo. Asimismo, desde el punto de vista estrictamente político, las vinculaciones entre Brasil y Sudáfrica comenzaron en 1947 con la apertura, respectivamente, de una representación diplomática sudafricana en Río de Janeiro y una brasileña en Pretoria (Penna Filho, 2001:69). Es decir, la actual relación bilateral cuenta con fuertes antecedentes históricos, políticos, económicos y culturales. El primer contacto trilateral entre Brasil<sup>244</sup>, India y Sudáfrica ocurrió en una reunión del G-8 en Evian, a partir del encuentro informal de los ministros de relaciones exteriores de los tres países. Finalmente IBSA fue creada, en términos formales, el 6 de junio de 2003, producto de un encuentro de los tres cancilleres en Brasilia. Posteriormente, en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de

---

<sup>243</sup> Para profundizar recomendamos los estudios de referencia sobre la formación de coaliciones: Riker, W., (1962) *The Theory of political coalitions*, sobre todo en relación al tamaño de las coaliciones; y también los estudios de William Ganson 1961; de Theodore Caplow 1959; y Barbara Hinckley 1979.

<sup>244</sup> Itamaraty creó en 2008 una unidad administrativa que se ocupa exclusivamente de este grupo: la *Divisão do Forum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (DIBAS)*, la cual depende de la Subsecretaria-General Política II (SGAP II) encargada de los mecanismos interregionales con África, Asia, Oceanía y Oriente Medio.

2003, los presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y el primer ministro Atal Bihari Vajpayee lanzaron la iniciativa bajo el nombre de IBSA -o IBAS en portugués- (Giaccaaglia, 2012: 29-30).

Esta alianza nació para aumentar el impacto de los tres poderes emergentes en el escenario global y fomentar la cooperación trilateral. Desde entonces, los tres países suscribieron en reuniones anuales varios acuerdos para la cooperación sectorial y global. Lo que es importante para esta tesis no es trazar un recorrido histórico de este foro, sino prestar atención sobre su dedicación a la cooperación al desarrollo. La novedad de IBSA es que mientras el G77, el MPNA y otros movimientos se caracterizaron por ser foros de un gran número de países en vías de desarrollo creados en los años setenta, la alianza IBSA implica por el momento sólo tres grandes -en relación a su tamaño territorial y a su población- potencias emergentes que están adquiriendo siempre mayor influencia a nivel regional y global. Este nuevo tipo de ‘multilateralismo del Sur’ no propone un cambio total del orden mundial, sino aceptar las reglas internacionales existentes y aprovecharlas para promover una distribución de poder más justa, equitativa y representativa (De Sousa, 2007: 3).

Lo que nos interesa es subrayar la importancia que el grupo atribuye a la cooperación al desarrollo y a los esfuerzos que están dedicando para este fin. En la declaración de Brasilia de 2003, India, Brasil y Sudáfrica se comprometieron a luchar por la reducción del hambre y la pobreza por ser problemas que afectan a sus propios países y a otros menos desarrollados. En 2004 se creó el fondo *IBSA Facility for Poverty and Hunger Reduction* con el objetivo de aportar proyectos concretos para la reducción de la pobreza y el hambre en el mundo. La iniciativa trilateral surgió en el marco de la agenda de la CSS del PNUD. El directorio del Fondo IBSA selecciona los proyectos y el PNUD administra y controla posteriormente su puesta en marcha. La iniciativa ha sido creada para realizar acciones concretas en países pobres o en vías de desarrollo y el aspecto novedoso reside en que este fondo representa el primero financiado por los mismos países emergentes. La ejecución del primer proyecto para fomentar el desarrollo sostenible de la agricultura en aquel país, comenzó en 2005 en Guinea Bissau, como vimos uno de los países agrícolas más pobres del mundo.

Además, estos tres países, en conjunto, han llevado a cabo otros proyectos en Cabo Verde y Haití ejecutando tareas en áreas como la agricultura, salud y tratamiento de residuos (Sousa, 2008: 4). Recordemos, que a principios del año 2006, el Fondo IBSA

inició su segundo proyecto en Haití, donde se ocupó de la recogida de basura en la zona sur de Port-au-Prince. La iniciativa procuraba promover el desarrollo de este país en situación de post-conflicto afectado por la violencia urbana, el desempleo y la falta de infraestructuras básicas, y como hemos visto en el capítulo 4 ha ganado el premio de la ONU para la CSS. De igual manera el grupo ha unido sus esfuerzos en relación a la lucha contra las farmacéuticas, debido a que éstas están monopolizando el mercado mundial mediante sus derechos de patente. Esto permite aumentar los precios de los medicamentos resultando inaccesibles para muchas personas. A través de este acuerdo se intenta que los países menos desarrollados no tengan que respetar el derecho de patente, de la misma forma que los países desarrollados, y así, poder implementar la producción de medicamentos de forma más económicas en las regiones menos favorecidas. La presentación de un proyecto de resolución al Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre acceso a medicamentos y derecho a la salud y su consecuente aprobación se interpretó como prueba de la eficacia de la cooperación política Sur-Sur en la promoción del desarrollo (IPEA, 2010: 164).

Recordemos que durante la XIV sesión del Comité de Alto Nivel sobre CSS, realizado en junio de 2005, el papel de Brasil en la cooperación horizontal obtuvo mención del entonces administrador del PNUD, Mark Mallock-Brown, y del director de la Unidad Especial para la CSS del PNUD, Yiping Zhou. Al destacar la importancia de la CSS como instrumento de promoción de desarrollo y de las metas del milenio, se resaltó la actuación brasileña, sobre todo en la iniciativa conjunta de Brasil con India y Sudáfrica que constituiría *“the only example we have of countries of the South coming into their own as development agents”*. En los proyectos llevados a cabo, los países de IBSA intentan apoyar proyectos presentados por los países menos desarrollados y hacen uso de mecanismos que permiten transmitir conocimientos ya adaptados y logrados en Brasil, India y Sudáfrica, a los países receptores.

Este grupo entonces está basado en valores comunes a pesar de representar realidades muy distintas y a tener un bajo nivel de relaciones en términos de seguridad, económicos, culturales. Lo que probablemente une a los tres países serían una dimensión simbólica y una dimensión del poder. En el plano simbólico, India y Sudáfrica son estados pivotes de regiones en desarrollo y en el plano del poder IBSA da a Brasil poder de negociación en el plano internacional (Oliveira y Onuki, 2013: 9-10). Otros elementos que unen a estos países, en término de cooperación al desarrollo, es que, en contraste con

los donantes de la ODCE, ellos no imponen condicionalidades macroeconómicas, ambientales, de gobernanza o de derechos humanos para la concesión de cooperación internacional y presentan, al mismo tiempo, menos exigencias procesuales. Estos países emergentes reclaman respetar los principios de no interferencia y de la soberanía de los socios, por haber ellos mismos sufrido históricamente numerosas y profundas interferencias externas y violaciones de su soberanía y ser por tanto más sensibles a estos temas. Se considera que esta ausencia de condicionalidades hacen el financiamiento de los países emergentes más asequible, rápido y previsible por parte de los socios (Lum et al., 2009: 1). De igual forma, los países emergentes, son tanto receptores como donantes de ayuda ya que tienen aún importantes bolsas de pobreza y problemas de desarrollo en el ámbito doméstico y por esto comparten los problemas de los socios receptores de cooperación.

Es necesario recordar que, para las potencias emergentes, los foros e instituciones multilaterales son plataformas muy importantes para proyectar su poder a nivel internacional. Por ello, suelen optar por alianzas multilaterales con otros países que comparten sus intereses y objetivos a nivel internacional. De este modo procuran aumentar su visibilidad, voz y peso de decisión en el marco de las instituciones tradicionalmente dominadas por las grandes potencias, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) (De Sousa, 2007: 2). Hay que subrayar que la iniciativa multilateral India, Brasil y Sudáfrica engloba diversas actividades, que van desde el proyecto para combatir el hambre gestionado a través del PNUD hasta la colaboración en esferas de alta tecnología.

Como vimos, los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica procuran promover una amplia reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar de que ninguno de los tres tenga una voz permanente en el Consejo, su participación en las misiones de paz de las Naciones Unidas es cada vez más importante (Ibíd.: 12-13).

El foro IBSA responde perfectamente a las dos líneas básicas de la política exterior del gobierno Lula: la importancia del eje Sur-Sur y el énfasis en la participación en grupos y coaliciones<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> No entraremos en esta tesis en el tema de IBSAMAR (*India-Brazil-South Africa Maritime*) porque no responde a finalidades de cooperación como estamos tratando en este trabajo de investigación ya que IBSAMAR está representado por una serie de ejercicios navales entre las flotas de India, Brasil y Sudáfrica.

Para concluir estos dos apartados, decimos que los foros como IBSA y BRICS, junto con otros se perfilan dentro de un grupo que Nils (2010) denomina “la tercera ola de actores del desarrollo”, es decir, países que invierten en el aprendizaje entre iguales y en asociaciones horizontales. Al mismo tiempo, las alianzas y su derivada cooperación que viene ofrecida por estos países no está totalmente exenta de la persecución de los intereses nacionales. Existen diferentes motivaciones que mueven a los diferentes países en la concesión de la cooperación internacional: India y China parecen buscar primordialmente beneficios económicos (en particular el acceso a fuentes de energía y materias primas) y estratégicos, mientras que Brasil tiene más un objetivo de *soft power* y proyección de prestigio internacional (Singh, 2012: 85).

**Tabla 5.8** Contribuciones de Brasil al Foro de diálogo IBSA, 2005-2010.

Año	Nombre Unidad	Modalidad	Sector	Valor
2005	DCE/MRE	Contribuciones para organizaciones internacionales	Derechos humanos	2.430.000,00
*2006				
2007	ENAP	Cooperación técnica	Fortalecimiento del estado	25.507,94
2008	ENAP	Cooperación técnica	Fortalecimiento del estado	46.490,22
2009	ENAP	Cooperación técnica	Fortalecimiento del estado	52.038,28
2010	ENAP	Cooperación técnica		32.741,22

\*para el año 2006 no se registran datos

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.





## CONCLUSIONES

A lo largo de la última década, ya sea por su alto crecimiento o debido a su mayor proyección internacional, se ha producido en el mundo un “boom” en relación al estudio específico sobre Brasil y su política exterior (Salomón y Pinheiro, 2013: 50). En este contexto, no sorprende que la producción académica surgida al calor de este interés haya resultado en la utilización de una amplia variedad de términos que tratan de definir el rol que cumple Brasil en el escenario internacional.

Este trabajo nació con varios objetivos, a los cuales se ha tratado de responder en el curso de la escritura de esta tesis: objetivos generales que han ido generando objetivos secundarios y que, a su vez, han dado vida a muchos otros colaterales que sería interesante desarrollar en futuros trabajos ya que no pueden ser abordados en este.

Entre los objetivos generales, se encuentra el propósito de entender y analizar cómo se enmarca la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el debate más amplio de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID). En este sentido, resulta necesario señalar la dificultad de trazar líneas claras de diferenciación entre la tradicional Cooperación Norte – Sur (CNS) y la más reciente CSS. Ello se debe, entre otras cuestiones, a que no existe hasta ahora una definición compartida por todos los países que participan de la misma, así como carecemos de un banco de datos que indique precisamente cuáles son todos los ‘socios al desarrollo’ emergentes. Las definiciones a las que se ha hecho referencia en este trabajo provienen del PNUD, de la SELA, de la OCDE pero tampoco en este caso hemos encontrado completa homogeneidad. La decisión de utilizar la definición que da la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) reside fundamentalmente en que el objeto de estudio principal de este trabajo ha sido la CSS de Brasil.

Una vez entendido que la CSS simboliza la oportunidad más solidaria, equilibrada y asequible para que las potencias emergentes puedan ofrecer sus conocimientos a países menos desarrollados y representar así un ejemplo de experiencias y vivencias, nos preguntamos si, en última instancia, la CSS representa un instrumento que facilita la creación de un nuevo sistema internacional, o bien es una simple herramienta de participación que permite a los países tener un mayor peso en el escenario internacional. Sobre esta base, no es posible afirmar que las potencias emergentes busquen espacios totalmente diferentes de los que ya existen (las Naciones Unidas principalmente, o el viejo G8 más tarde convertido en G20) para participar y ser incluidas en las decisiones

fundamentales, sino que por medio de reformas de tales espacios luchan por reflejar de una forma más fidedigna los nuevos equilibrios mundiales.

A la luz de esto hemos tomado en cuenta como ejemplo de potencia emergente el caso de Brasil y nos preguntamos si un país tan grande y tan “visible” en los últimos años (pensemos sólo en el Mundial de fútbol del 2014 y en los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro del 2016), utilizando la CSS como herramienta de *soft power*, puede alcanzar espacios más importantes en el sistema internacional sin que provoque recelos en las más tradicionales potencias mundiales.

En este trabajo consideramos positiva la relación entre la CSS y la voluntad y el interés que persigue la clase política brasileña en colocarse en el sistema internacional como una potencia de ejemplo, un *anchor country* (en la concepción alemana) que basa su influencia en el desarrollo de su *soft power*. En su estrategia exterior, Brasil se aleja a conciencia de situaciones que puedan resultar inconvenientes y es muy cauteloso a nivel diplomático para no ser percibido como una ‘potencia hegemónica’. Ahora bien, todo el discurso filantrópico sobre la cooperación ofrecida encuentra su límite en los intereses, no declarados oficialmente (o sólo en pocas y raras ocasiones), que el país tiene a nivel regional y a nivel mundial. Brasil en primer lugar busca reconocimiento, prestigio, y considera que por su extensión territorial, por su población (ha llegado a la cifra de 204 millones de habitantes), por sus logros y por su creciente economía (aunque sus tasas de crecimiento son más bajas de las de China por ejemplo) tiene derecho a ser reconocido como un *global player*. Analizamos en profundidad este concepto (arrojando luz también sobre la disputa del concepto de potencia regional, *regional player*) en el capítulo cuatro y mostramos las infinitas definiciones que han sido asignadas al país. La gran pregunta es si la consideración de Brasil como un *regional player* lleva al mismo tiempo a considerar el país como un *global player*, vimos que tal cuestión ha generado varias combinaciones de respuestas ya que no existe una visión compartida de su rol.

Para esta investigación hemos optado por asignar al país la etiqueta de ‘potencia emergente para el desarrollo’, intentado así reunir el concepto de potencia emergente que le han asignado las tradicionales potencias con la cercanía brasileña a los temas de cooperación; ya que, como afirmamos en otras ocasiones a lo largo de este trabajo, Brasil no quiere ser considerado un donante, sino un ‘socio al desarrollo’. Además esta situación, de alguna manera ambigua, nos llevó a aceptar el análisis que propone Malamud cuando describe a Brasil como un estado “bifronte” (Malamud y Rodríguez,

2013: 167), es decir, como un estado situado entre las presiones de la región en la que se inscribe y el sistema global.

Por su pasado de no injerencia en los asuntos de otros países, la diplomacia brasileña ha encontrado en la cooperación (en su vertiente Sur-Sur) una herramienta útil y poco agresiva para perseguir los intereses nacionales, sean estos de naturaleza económica o política. A nuestro juicio, estos últimos ofrecen explicaciones más convincentes sobre las motivaciones brasileñas.

Nuestras observaciones refuerzan la idea de que la CSS, entendida como una modalidad de cooperación más afín a los países en desarrollo que genera mayor confianza y cuya actuación no es puesta en discusión de forma tajante como en el caso de la CNS, facilita los cauces para que Brasil pueda afirmarse como una potencia no hegemónica. A través de la cercanía lingüística, cultural, y por su pasado histórico colonial, Brasil se ha aproximado notablemente al continente africano (que tratamos en el capítulo quinto), reflejando así el análisis que hicimos sobre la cooperación y las teorías de las relaciones internacionales validando la idea (la hipótesis) de que la identidad es uno de los elementos que justifica y sostiene una mayor y mejor cooperación. En teoría, cuando a través de una identidad compartida podemos construir, en palabras de Wendt, un ‘yo colectivo’ entonces es posible afirmar que la identificación con el otro ha llegado a su ápice. En consecuencia, la necesidad de cooperar para la mejoría de este ‘yo colectivo’ quedará justificada. Tal nivel no ha sido alcanzado aún ni en la región latinoamericana (de la cual hablamos en el capítulo cuarto), ni en el continente africano (capítulo quinto), ya que siguen existiendo intereses nacionales por parte de Brasil a los cuales el país no está dispuesto a renunciar por simple filantropía.

Los temas presentados en esta tesis se abordan a través de una perspectiva social-constructivista ya que rechazamos la idea de que todo, incluidas las identidades y los intereses, vienen dados exógenamente y de forma estática. Así pues, consideramos las interacciones dentro de un mismo país (que derivan del debate entre las instituciones estatales y una sociedad civil en expansión, las ONG, y los lobbies económicos, entre otras) y las interacciones con el sistema global como un proceso de construcción continua e incesante; de tal forma que la toma de decisiones siempre estará atravesada por la percepción de los gobernantes sobre circunstancias puntuales y cambiantes. En este sentido, no se puede esperar un mismo fenómeno a florado en momentos históricos distintos que lleve aparejado decisiones idénticas, ya que éstas dependen precisamente de

la interacción entre la voluntad interna y las circunstancias externas. Es por eso que hemos afirmado que intereses, valores, ideas e identidades se presentan como muy cambiantes, ya que durante el mismo gobierno (en este caso el de Luiz Inácio Lula da Silva) se han dado equilibrios diferentes entre las percepciones políticas y los factores exógenos<sup>246</sup>.

Hemos introducido el debate sobre la cooperación internacional llegando a analizar los desafíos que se le presentan, los cambios mundiales que han llegado a transformar la ‘nueva arquitectura al desarrollo’ y a analizar los espacios vacíos que Brasil podría, junto a las otras potencias emergentes, ocupar para mejorar el actual y desgastado sistema de ayuda. Asimismo, nos preguntamos al principio de este trabajo si quienes estaban implicados en la CSS eran solamente los actores gubernamentales o si ‘nuevos actores’ también estaban participando en estas actividades con el fin de alcanzar ganancias individuales. Nos encontramos frente a un panorama mucho más complejo de lo esperado ya que no era solamente el ámbito gubernamental (ABC, MRE y todos los varios ministerios como MD, MF, MI, MS, etc.), o los gobiernos locales (no nos olvidemos que Brasil es una República Federal formada por 26 estados<sup>247</sup> y el Distrito Federal), sino que también las mayores empresas estatales y privadas, las múltiples ONG y la población civil cada vez ganan más espacio en la práctica de la CSS. Eso nos ha obligado a hacer un recorte y concentrar nuestra atención sobre las acciones llevadas a cabo por la ABC y los varios ministerios.

Como afirmamos la CSS puede ser considerada como muestra del carácter diplomático de Brasil ya que el país ha optado siempre por una solución pacífica de los conflictos<sup>248</sup>. Este aspecto es algo que da continuidad a la política exterior brasileña, una

---

<sup>246</sup> Como afirmaba el psicólogo Jean Piaget el conocimiento es el resultado de la interacción entre el sujeto y la realidad en la que se desenvuelve. El individuo al actuar sobre la realidad va construyendo las propiedades de ésta, al mismo tiempo que estructura su propia mente.

<sup>247</sup> Brasil se divide en las siguientes regiones: Norte, compuesta por los estados de Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Pará, Amapá y Tocantins; Nordeste formada por Maranhão, Piauí, Ceará, Río Grande del Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahía; Centro-Oeste, con Mato Grosso, Mato Grosso del Sur, Goiás y Distrito Federal; Sudeste, con Minas Gerais, Espírito Santo, Río de Janeiro y San Pablo; y Sur, que incluye Paraná, Santa Catarina y Río Grande del Sur.

<sup>248</sup> También en el ámbito regional Brasil ha vivido en “paz” con sus vecinos hace casi 150 años, ya que ha renunciado a las armas nucleares y ha firmado con Argentina y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) un amplio acuerdo de salvaguardas para el uso pacífico de la energía nuclear. Brasil es un país firmemente comprometido con el camino de diálogo, de prevención de conflictos y de la resolución negociada de disputas.

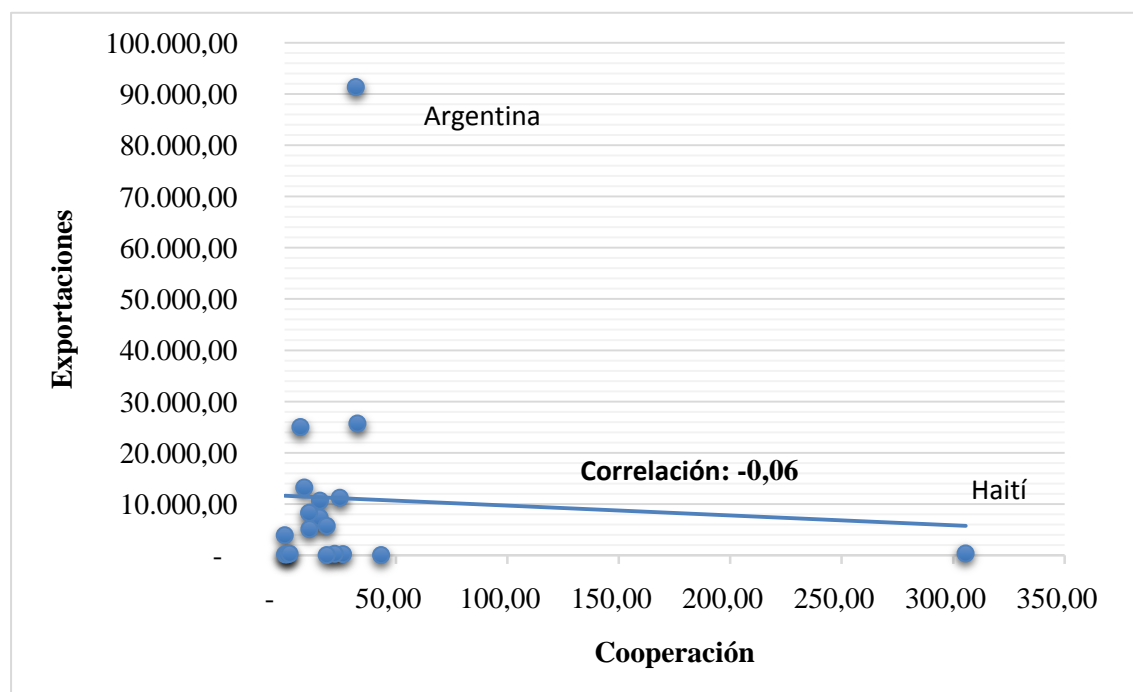
marca independiente de los gobiernos de turno, y podemos decir que representa un rasgo identitario de su política exterior. La solución pacífica de los conflictos pasó de ser un elemento circunstancial de la política exterior brasileña a uno constitutivo. En el mismo texto constitucional, en el artículo 4, se lee que “la República Federal de Brasil se regirá en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: independencia nacional; primacía de los derechos humanos; autodeterminación de los pueblos; no intervención; igualdad entre los estados; defensa de la paz; *solución pacífica de los conflictos*; repudio al terrorismo y al racismo; cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad, concesión de asilo político”. Además, en el párrafo único del mismo artículo se afirma la intención de Brasil de buscar “la integración económica, política y social de los pueblos de América Latina, con el objetivo de formar una comunidad latino-americana de naciones”. Tal voluntad de profundización en las relaciones con América Latina y con las otras potencias emergentes, además de con África, responde al principio de la ‘autonomía por la diversificación’, que explicamos en el capítulo tercero.

Los capítulos cuarto y quinto han respondido a las cuestiones más concretas recogidas en la introducción de esta tesis. Queríamos invalidar o confirmar una idea muy difundida entre los medios académicos y en la prensa internacional, en torno a que la CSS representa otro instrumento más de la política exterior brasileña puesto en práctica y expandido con el objetivo fundamental de satisfacer sus intereses nacionales ciertamente alejados de las simples motivaciones filantrópicas que recogen los discursos oficiales. Para responder a esta cuestión hemos analizado con detenimiento los micro datos de la cooperación brasileñas de la base de datos de la COBRADI-IPEA, que se ha obtenido directamente de la *Diretoria de Estudos de Relações Econômicas e Política Internacional* del IPEA. Todo ello nos ha permitido realizar un análisis pormenorizado y novedoso de las diferentes acciones de la cooperación de Brasil en cada una de las regiones y países estudiados, destacando las principales acciones bilaterales (y en menor medida multilaterales) de la cooperación brasileña. Además, hemos utilizado esta base de datos para analizar los volúmenes de cooperación ofrecidos por Brasil en relación con la internacionalización con su economía; utilizamos datos agregados de exportaciones e IED.

Para alcanzar un resultado concreto hemos utilizado el coeficiente de correlación de Pearson, explicado en los capítulos cuarto y quinto. Por medio de todo esto ofrecemos aquí una visión general de toda la muestra de países estudiada en la tesis y analizamos

cómo se relacionan las exportaciones y la cooperación de Brasil con todos ellos. En un principio, como se puede observar en el primer gráfico abajo (gráfico 1), no se observa ninguna relación significativa, puesto que el coeficiente de correlación es muy bajo, del -0,06. Sin embargo, se observan dos valores extremos, el de Argentina, por su elevado volumen de comercio y el de Haití, por su elevado valor de cooperación recibida, sobre todo en el 2010. Si eliminamos estos dos países, en el segundo gráfico (gráfico 2), los resultados parecen no cambiar significativamente. Es decir, un coeficiente de correlación del 0,125 es muy bajo, e indica poca o nula relación entre las exportaciones de Brasil y su cooperación. En términos teóricos esto puede indicar que la perspectiva social constructivista, cuando analizada en términos de comercio, es convalidada por los resultados que muestran que no existe una relación lineal e inequívoca sobre los volúmenes de cooperación ofertados y el aumento de las exportaciones en los países receptores. Es decir, no podemos afirmar que a más cooperación corresponde más economía, o viceversa.

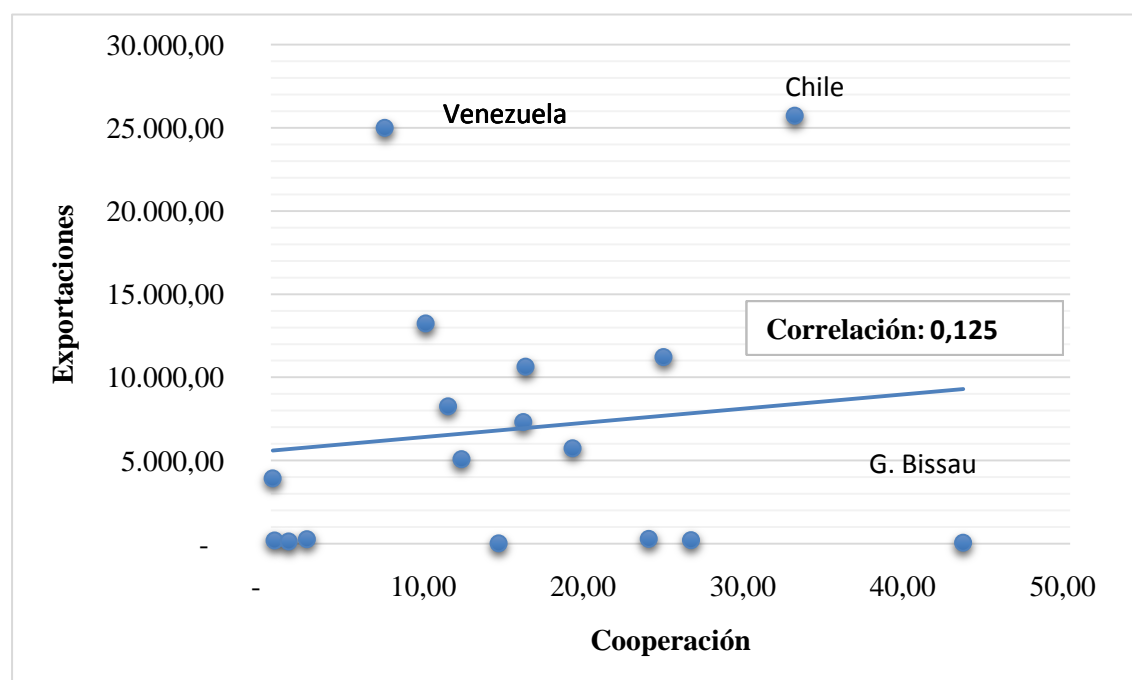
**Gráfico 1.** Brasil y países de América del Sur (+Haití) y PALOP: Exportación y Cooperación, 2005-2010.



**La correlación es de -0,06**

Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC.

**Gráfico 2.**Brasil y América del Sur y PALOP, menos Argentina y Haití: Exportaciones y Cooperación, 2005-2010.



**La correlación es de 0,125**

Fuente: Elaboración propia con datos del COBRADI-IPEA, 2005-2010 y MIDC.

Lo que afirmamos y es crucial para este trabajo es que, en cifras, no podemos sostener que los gobiernos de Brasil alimenten la cooperación sólo y exclusivamente por intereses económicos, y afirmamos que probablemente lo que más interesa a Brasil es un reconocimiento político en el sistema internacional. Es decir, Brasil gracias también, pero no sólo, a las acciones de CSS llevadas a cabo quiere ganar (y lo está logrando) reconocimiento de su status para afirmarse como *global player*.

Aunque pequeño en términos cuantitativos, Brasil es un socio a la cooperación interesante, sobre todo por su posición híbrida entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado, que parece ofrecerle comprensión y respeto por ambas partes. Brasil ha demostrado en varias ocasiones poder mejorar sus niveles culturales, de salud, de lucha contra el hambre, de lucha para una mejor inclusión social, de lucha contra la corrupción, etc. llegando a una disminución de las desigualdades que afligen a su sociedad (no olvidemos que Brasil es uno de los países más desiguales del mundo). Todos estos logros internos han sido considerados positivamente por la comunidad internacional y por los países en desarrollo, que han comenzado a ‘copiar’ algunos de sus programas.



Brasil es un país que, como demuestran los datos, tiene la voluntad de incrementar los proyectos de cooperación (sea esta técnica, asistencia humanitaria, operaciones de paz etc.)<sup>249</sup> y de seguir poniendo en práctica todas las formas de cooperación posibles, incluyendo los proyectos de desarrollo triangulares, ya que sus competencias y experiencias están mejorando cada día más. Como puntos de fuerza recordamos que el país tiene un impacto crucial en los sectores de la agricultura y la energía porque es el exportador de combustibles biológicos más importante del mundo, lo que le otorga un papel especial que no se debería subestimar (De Sousa, 2008: 4), además de su sistema de salud que, comparado con los otros países de la región, resulta ser bastante avanzado. Su educación también está alcanzando mejores niveles.

Además, su influencia regional, o más bien mundial, se refleja en las asociaciones con otras potencias emergentes y resulta casi indiscutida. En el capítulo quinto tratamos del grupo BRICS y del foro de diálogo IBSA para validar la idea que tenemos: que para las potencias emergentes, los foros y las instituciones multilaterales representan óptimas plataformas para proyectar su poder a nivel internacional. Es posible que la actuación del país pueda generar en algunas ocasiones recelo y tensiones (sobre todo en el ámbito regional) pero actualmente es difícil imaginar un sistema internacional que no tome en cuenta, o que simplemente no escuche la voz de este gigante.

A nivel regional muchos son los desafíos que aún tienen que ser solucionados, por ejemplo, a pesar de la visibilidad que América Latina está experimentando en la actualidad, nos encontramos frente a voces individuales, ya que la región no habla con única voz en la arena internacional, alejándose así de aquella construcción del ‘yo colectivo’ bien descrito por Wendt. Estos problemas reducen la visión optimista de avances inmediatos hacia una mayor integración regional, ya que como afirmamos en esta tesis, la CSS puede representar también un instrumento para impulsar una integración más concreta, sea esta política, económica o de infraestructuras. Las prácticas de cooperación compartidas estimularían más confianza y de eso derivaría una mejor y mayor integración.

En el ámbito extrarregional (nosotros nos ocupamos de África, y sobre todo de los países PALOP) han existido y existen las más variadas interpretaciones sobre las motivaciones que impulsan Brasil a cooperar con aquel continente. Hay quienes ha

---

<sup>249</sup> Se reportaron tales progresos en la tabla que se encuentra en el tercero capítulo.

tachado la política de Lula como demasiado idealista, quienes piensan que África representa el nuevo territorio de enfrentamientos entre Brasil y China para asegurarse materias primas y poder exportar sus manufacturas, quienes aún piensan que las inversiones privadas sean más fáciles y más ventajosas en aquel territorio y quienes consideran la voluntad brasileña simplemente como una manifestación del carácter solidario del país. Hemos observado que entre estos extremos hay una gran variedad de matices y que probablemente la cooperación ofertada por Brasil incluye un poco de cada una de estas razones.

Nuestro objetivo aquí no era presentar justificaciones para cada una de estas perspectivas, pero por medio de los datos analizados observamos que las relaciones de cooperación y de comercio (exportación) han sido contra intuitivas. Es decir, los dos países que recibieron más cooperación por parte de Brasil fueron Guinea Bissau y Cabo Verde, pero ellos, sobre todo el último, fue el que menos desarrolló relaciones comerciales con Brasil y el país que más intensificó su comercio fue Angola a pesar de registrarse bajos niveles de cooperación entre los dos países.

A pesar de todas las limitaciones de nuestro análisis (tenemos datos fiables en relación a la cooperación brasileña sólo por los años 2005-2010 lo cual no representa una muestra suficiente para analizar una tendencia en términos más generales) nos sorprendimos igualmente al ver los resultados. No nos encontramos en la posición de poder afirmar que Brasil se está convertido en un ‘socio al desarrollo’ en términos de los tradicionales donante (de la OCDE) y que terminará persiguiendo solamente sus intereses nacionales reproduciendo lógicas hegemónicas Norte-Sur; y tampoco podemos defender sin poner en duda el discurso oficial de afirmación del carácter solidario y desinteresado de la cooperación brasileña.

Lo que está demostrado es que hasta hace poco tiempo las potencias emergentes eran sólo beneficiarias líquidas de asistencia mientras que ahora se están convirtiendo en más activas como donantes y fuentes de financiamiento por cuenta propia (White, 2011: 9). Es por esto que el actual sistema debería reflejar estos cambios mundiales de manera más igualitaria y transparente.

El trabajo descrito hasta ahora deja en evidencia que el camino es muy largo y no está exento de dificultades, ya que llegar a obtener informes homogéneos, transparentes y organizados significa operar antes un diagnóstico más profundo del estado de la CSS a

día de hoy. Al mismo tiempo, es un argumento interesante e indispensable para los estudiosos de relaciones internacionales y de la cooperación al desarrollo. No llevar a cabo tales estudios representaría una ablepsia intelectual poco justificable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E., (2014) “Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013)” en *Conjuntura Global*. Vol. 3, núm. 1. jan-mar 2014, pp. 21-27.
- Alonso J.A. y J.A. Sanahuja Perales, (2006) “Un mundo en transformación: repensar la agenda al desarrollo” (cap.4), la Realidad de la Ayuda 2006-2007 en Intermón Oxfám, *Ediciones Octaedro, S.L.*, Barcelona, 2006.
- Alonso J.A., (2007) *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid.
- (2004) “El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria” en *Experiencias de desarrollo, Revista de Cooperación Internacional*, Madrid, Eptisa Internacional.
- Altemani H., y A.C. Lessa (org), (2006) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, Ed. Saraiva, Sao Paulo.
- Althayde Hage, J. A., (2008) “O poder político na energia e relações internacionais: o difícil equilíbrio entre o direito e a busca de segurança do Estado brasileiro” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 51, núm. 001. Janeiro-junho 2008, pp. 169-186.
- Álvarez Orellana, S.M., (2012) “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo” en *REDUR 10*. Diciembre 2012, pp. 285-309.
- Amorim, C., (2013) “Brasil, um país provedor de paz” en *Estudos Internacionais*. Vol.1 núm. 2. Jan-jul 2013, pp.127-137.
- (2010) “Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53 (special edition), 2010, pp. 214-240.
- (1995) “O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas” en *Política Externa*. Vol.3, núm.4, pp.3-15.
- Amorim N. O., (2012) *O Processo Decisório e os Determinantes da Política Externa Brasileira, 1946-2008*. Río de janeiro: Elsevier.
- Aparecida Cardozo, S., (2002) *Política Externa Brasileira nos anos noventa*. Tesis de Máster em Ciencias Políticas, Departamento de Ciencia Política de Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas, Universidad Estatal de Campinas.
- Arantes, S., “O Brasil na CPLP. Uma modalidade de cooperação Sul-Sul” disponible en <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/CPLP-Port-4.pdf> (Fecha de acceso diciembre de 2014).
- Arce Suárez, A., (2004) “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?” en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm. 65, pp. 111-127.
- Arriola, J., (2013) “El Constructivismo: su revolución “onto-epistemológica” en Relaciones Internacionales” en *Revista Opinião Filosófica*. Vol.4, núm. 1, agosto 2013, pp. 377-396.
- Ayllón Pino, B. y F. Kinoshita, (2001) “Brasil frente a la política de España en Latinoamérica (1950-2001)” en *Seqüência*. Vol. 22, núm. 43, pp. 165-182.

- Ayllón Pino, B. y T. Ojeda, (2013) *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Edición Catarata, Madrid.
- Ayllón Pino, B., (2015) “Los desafíos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación Sur-Sur” en *Documentos de trabajo del CIES* n.10, marzo 2015.
- (2014a) “Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional al desarrollo” en *Íconos, Revista de ciencias sociales*. Núm. 48, Quito, enero 2014, pp.95-98.
- (2014b) “Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul” pp.57-86, en *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*, organizador: André de Mello e Souza. Brasília, Ipea, 2014.
- (2013) “Países Emergentes y Relaciones Sur-Sur: Desafíos para la Cooperación al Desarrollo” en *Perspectivas del Desarrollo*. Vol. 2, núm. 2, pp. 59-73.
- (2012) “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur” en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, abril 2012, pp.189-204.
- (2011) “Agentes transformadores da cooperação para o desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul” en *Relaciones Internacionales* v.40, pp. 99-119.
- (2009) “El eje Sur-Sur en la política exterior del gobierno Lula: cooperación e intereses” en *Infolatam*, Madrid, disponible en: <http://www.infolatam.com/2009/12/23/el-eje-sur-sur-en-la-politica-exterior-del-gobierno-lula-cooperacion-e-intereses/> (fecha de acceso abril 2014).
- (2008) “¿Puede Brasil liderar el apoyo internacional a la transición política en Cuba?” en *Carta Internacional*. Vol. 3, núm. 3, outubro 2008, pp. 3-7.
- (2007), “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales” en *Carta Internacional* 2, pp. 32-47.
- (2006) “La política exterior del gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea” en *ARI*, núm. 22.
- Barbosa R., (2012) “Brasil: um dos maiores doadores e prestadores de assistência técnica e financeira” en *Nossa América: Revista do Memorial da América Latina*. Vol. 44.
- Benzi, D.; Guayasamín Mogrovejo, T.G. y X. Zapata Mafla, (2013) “La Cooperación Brasileña y Venezolana en Bolivia y Ecuador en el Marco del Nuevo Regionalismo Sudamericano: un Análisis Comparativo” en *Revista Sul-Americana de Ciência Política*. Vol. 1, núm. 3, pp. 22-42.
- Bernabé, I. R., (2010) “O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula” en *Revista de Estudos Internacionais*. Vol. 1, núm. 2.
- Bernal Meza, R., (2006) “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, en *Lateinamerika Analysen*. Vol. 13, Febrero 2006, pp. 69-94.
- (2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Nuevo hacer: Grupo Editor Latinoamericano.

- (2002) “A política exterior do Brasil: 1990-2002” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 45, núm. 001, janeiro-junho 2002, pp. 36-71.
- Bezerra Lima J. B.; Pires de Campos, R. y J. De Brito Seixas Neves, (2014) “O perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional”, *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza*, pp. 203-249, Brasília, Ipea.
- Bissio R., (2013) “Brasil en África: cooperación y negocios” en *Red del Tercer Mundo*, núm. 116.
- Blanco, J.G.; Bringel, B.M. y J. Surasky, (2013) “Cooperación Sur-Sur y derechos humanos. El derecho a la alimentación en la cooperación argentina y brasileña desde un enfoque basado en los derechos humanos” en *Documento de trabajo n.º. 25, IUDC-UCM*, 2013.
- Breda Dos Santos, N., (2005) “História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área” en *HISTÓRIA, SÃO PAULO*. Vol. 24, núm. 1, pp. 11-39.
- Bresser- Pereira, L.C., (2010) “Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina” *FGV-SP*, Texto para Discussão n.274, novembro de 2010.
- (2009) *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Río de Janeiro: Elsevier.
- (2007) “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en *Nueva Sociedad* núm. 210, julio-agosto de 2007, pp.110-125.
- Bringel, B., (2009) “El lugar de Brasil en América Latina: convergencias y tensiones internas/externas al final de la era Lula” en *Papeles de trabajo América Latina Siglo XXI*. Núm. 3, pp. 1-33.
- Buzan, B. y O., Waever (2003), *Regions and powers. The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero Santos, S., (2012) “Brasil y su imagen: no es oro todo lo que reluce” en *Anuario Americanista Europeo*, num.10, pp. 73-90.
- (2011) “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana” en *Revista Brasileña Política Internacional* 54, pp.158-172.
- (2009) “Regional Integration Theories: The Suitability of a Constructivist Approach”, Paper 383, Panel 230, Session RC-17 “Globalization and Governance”, IPSA-Chile, July 2009.
- Cabral L., (2011) “Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios” en *CINDES* n.26, dezembro 2011.
- Cabral, L., y J. Weinstock, (2010) “Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects” en *ODI Overseas Development Institute*.
- Calabuig Tormo C. y M. de los Llanos Gómez-Torres (coord.), (2010) *La cooperación internacional para el desarrollo*, Edit. Universitat Politècnica de València.
- Calduch, R., (1991) *Relaciones Internacionales*, Edit. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.

- Campos, R. P.; Lima J.B., y L.L. Lopes, (2011) “Os fóruns de alto nível da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): limites e perspectivas da posição brasileira na agenda sobre efetividade da ajuda internacional” en *Boletim de Economia e Política Internacional*, vol. 8, pp. 27-40.
- Carneiro R., (2012) “Velhos e novos desenvolvimentismos” en *Economia e sociedade*, vol. 21.
- Carr, E.H., (1937), *International Relations Since the Peace Treaties*, Macmillan, London.
- Carrion R.M., y D.R. Ullrich, (2014) “Em análise a cooperação Sur-Sur: um novo padrão de relações internacionais?”, GT12 Globalização, integração regional e sub-regional.
- Cason, J. y T. Power, (2006) “Presidentialization, pluralization and the roll-back of Itamaraty. Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula”, documento presentado en Hamburgo, 29 de noviembre de 2006.
- Castells, M., (2003) *El poder de la identidad*, Alianza editorial, Madrid.
- Castro, J., (2009) “La Política Exterior de Lula” en *Desarrollo y Defensa*. Disponible en <http://desarrolloydefensa.blogspot.com/2009/01/la-politica-exterior-de-lula.html> (fecha de acceso abril de 2014).
- Cervo, A. L. y Bueno, C., (2011) *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UNB.
- Cervo, A.L., (2010) “Brazil’s rise on the international scene: Brazil and the world” en *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, pp.7-32.
- (2008) “Conceitos em Relações Internacionais” en *Revista Brasileira Política Internacional* 51, pp. 8-25.
- (2008) *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo, Saraiva.
- (2007) *Relações Internacionais da América Latina; Velhos e Novos Paradigmas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva.
- (2002) “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 45, núm. 1, janeiro-junho 2002, pp. 5-35.
- (1994) (org.) *O Desafio Internacional*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- Chapnick, A., (1999) “The middle power” en *Canadian Foreign Policy*, Vol.7, num.2, winter 1999, pp.73-82.
- Chase R.; Hill, E. y P. Kennedy, (1999) *The pivotal states: a new framawork for the US policy in the developing world*.
- Cheibub Borges, Z., (1984) “Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty”, Instituto Universitario de Pesquisa do Rio de Janeiro.
- Checkel, J.T, (1997) “International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist –Constructivist Divide” en *European journal of international relations* 3, pp. 473-495.
- Christenses F., S., (2006) “La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil” en *Sociedad y discurso*, nº10. Universidad de Aalborg, Dinamarca.

- Colacrai M. (comp.), (2013) “La cooperación internacional desde la visión de los PRM. Discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas” en *UNR Editora*, Rosario.
- Costa Leite, I., (2012) “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos” en *Observatório Político Sul-Americano*, Observador On-line , v.7, n. 03, marzo 2012.
- Costa Leite, I.; Suyama, B. y L. Trajber Waisbich, (2013) “Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização” en *Policy Brief*, julho de 2013.
- Costa, L.I., (2012) “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos” en *Observador On-line*. Vol. 7, núm. 03, marzo 2012.
- Costa Vaz, A., (2014) “La política exterior de Brasil en perspectivas: del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso” en *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, en *FLACSO*, pp. 145-158.
- (2012) “El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior?” en *Nueva Sociedad* 187, pp.139-152.
- Cox, R., (2014) “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales” en *RI Relaciones Internacionales* n. 24, Grupo de estudio de relaciones internacionales (GERI)-UAM, octubre 2013-enero 2014.
- Da Motta Veiga, P. y K. da Costa, (2011) “O Brasil frente à emergência da África: comércio e política comercial” en *Textos Cindes*, novembro 2011.
- Da Silva, B. J., (2008) “Política exterior brasileira: multilateralismo e integração” en *Política Exterior*, núm. 126, Noviembre/Diciembre 2008.
- Danese, S., (2001) “¿Liderazgo brasileño?” en *Foreign Affairs*. Vol. 1 num. 3, pp. 157-169.
- (2001) “O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a historia de uma convergência” en *Política Externa*. Núm. 9, pp.49-71.
- (1999) *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Río de Janeiro: topbooks.
- Dauvergne, P. y D., Farias (2012) “The rise of Brazil as a global development power” en *Third World Quarterly*. Vol. 33, num.5, pp.903-917.
- Davies, P., (2010) “Cooperação Sul-Sul: em direção a uma nova dinâmica?” en *Poverty in Focus*, n. 20, abril 2010, pp. 11-13.
- De Almeida, P. R., (2008) “Brasil en el escenario global: aspectos de su actual política exterior” en *Revista española de desarrollo y cooperación* n.22, primavera-verano 2008, pp.97-120.
- (2007) “O Brasil como ator regional e como emergente global. Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional” en *Revista Cena Internacional*, Brasília: UnB-IREL. Vol. 9, num 1, pp.7-36.
- (2006) “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 49, núm. 1, janeiro-junho 2006, pp. 95-116.
- (2004) “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 47, núm. 1, junho 2004, pp. 162-184.



- (2002) “Mercosur, Alca y Brasil: una evaluación política sobre posibles estrategias de actuación diplomática” en *Aldea Mundo*. Vol. 6, núm. 12, noviembre-abril 2002, pp. 85-95.
- (1998) *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*, Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.
- De Oliveira, A. J. y J. Onuki, (2013) “Política externa brasileira e Relações Sur-Sur” en *Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP*, maio 2013.
- (2000) “Brasil, Mercosul e a segurança regional” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 43, núm. 2, julho-dezembro 2000, pp. 108-129.
- De Sousa, S. L., (2008) “Entre o Norte e o Sul: o papel do Brasil no sistema internacional de segurança” en *Nueva Sociedad*, outubro 2008, pp.123-132.
- De Souza, A., (2007) “Transformação das Relações do Brasil na América do Sul” en *Novos Rumos nas Relações Exteriores Brasileiras*. 28 de setembro 2007, Washington, DC., Foreign Policy at Brookings / Woodrow Wilson International Center for Scholars Brazil Institute.
- Del Arenal, C. M., (1990) *Introducción a las relaciones internacionales* (3ª Ed.), Tecnos, Madrid.
- Destradi, S., (2008) “Empire, Hegemony and Leadership: Developing Research Framework for the Study of Regional Powers” en *GIGA Working Papers*. Vol. 19, pp. 1-31.
- Dolcetti, M., (2013) “La panacea agroenergética de Brasil. Promoción de agrocombustibles y Cooperación Sur-Sur” en *Documento de trabajo n.24*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM.
- Dougherty, J. y R. Pfaltzgraff, (1981) *Contending Theories of International Relations*. New York, A comprehensive survey Harper & Row Publishers.
- Duarte de Siqueira, R., (2013) “Brazilian cooperation in not a free lunch: an analysis of the interests contained in the international development cooperation strategy” en *Geopolítica(s)*. Vol. 4, n.1, pp. 137-157.
- Duarte, R., (2013) “Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy” en *Geopolítica(s)*. Vol. 4, núm. 1, pp. 137-157.
- Dubois, A., (2000) *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro*, Facultad de Ciencias Económicas, Bilbao.
- Dunne, J.P. (1996) “Economic Effects of Military Expenditure in Developing Countries” en N. P. Gleditsch, O. Bjerkholt, A. Cappelen, R. Smith, J. P. Dunne (ed.) *The Peace Dividend (Contributions to Economic Analysis, Volume 235)* Emerald Group Publishing Limited, pp.439 – 464.
- Echart, E., (coord.) (2013) *Cooperación Sur-Sur y Derechos humanos. El derecho a la alimentación en la cooperación argentina y brasileña desde un enfoque basado en los derechos humanos*. IUDC-UCM.
- Fahimul, Q., (2013) “Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?” en *Third World Quarterly*, año 2013, pp. 321-338.

- Farani, M., (2014) “Brasil-Haiti programa de cooperação Sul-Sul: definição e implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento institucional haitiano”. <http://repiica.iica.int/docs/B2173p/B2173p.pdf>
- Faria, C.A.P; Lopes, B. y G. Casarões, (2013) “ Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva’s Presidency (2003-2010)” en *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 32, n. 4, pp. 468-482.
- Fausto, B., (1995) *Brasil, de colonia a democracia*, Alianza Editorial.
- Fernandes, A. J., (2001) “O Brasil e o Sistema Mundial de Poderes” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 44, núm. 1, janeiro-junho 2001, pp. 94-111.
- Flemes, D., (2009) “Brazilian Foreign Policy in the changing world order” en *South African Journal of International Affairs*. Vol. 16, pp. 161-182.
- Fonseca JR., G., (1998a) A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 2ª ed.
- (1998b) “Brasil como potência média: possibilidades de ação internacional” (Debate1). In: SENNES, R. U. Brasil e a política internacional. Santiago do Chile: FLACSO, pp.17-24.
- Fortuna Biato, M., (2009) “La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?” en *Política Exterior*. Núm. 131, septiembre/octubre 2009.
- Fraundorfer, M., (2013) “Zero hunger for the world. Brazil’s global diffusion of its zero hunger strategy” en *Austral: Brazilian journal of strategy & international relations*. Vol. 2, núm. 4, Jul-Dec 2013, pp. 91-116.
- Flemes, D., (2009) “Brazilian Foreign Policy in the changing world order” en *South African Journal of International Affairs*. Vol. 16, pp.161-182.
- Flemes, D. y T., Wojczewski (2010) “Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa” en *GIGA Working Papers*. Vol. 121, pp.1-35.
- Freitas Couto, L., (2007) “O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 50, núm. 1, pp. 159-176.
- Galán Gómez, M.; Ayllón Pino B. y M. Calvo Albarrán, (2011) *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Cideal, Madrid.
- Gardini, G., (2009) *L’America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismi e globalizzazione*, Roma, Carocci.
- Giacalone, R., (2013) “La cooperación Sur-Sur de los poderes regionales: El caso de Brasil” en *Mural Internacional*, Vol. 4, num.2, Jjl-dez 2013, pp. 26-35.
- (2013) “Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile” en *@revista*. Año 17, número 36. Enero-Junio 2013, pp. 103-110.
- Gomes Saraiva, M. y L. Tedesco, (2001) “Argentina e Brasil: Políticas exteriores comparadas depois da guerra fria” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 44, núm. 2, outubro 2001, pp. 126-150.
- Gonçalves Couto, C., (2004) “El gobierno de Lula en busca de un rumbo” en *América Latina Hoy*. Vol. 37, agosto 2004, pp. 17-38.

- Grabendorff, W., (2010) “Brasil: de coloso regional a potencia global” en *Revista Nueva Sociedad* n.226, marzo-abril 2010.
- (1979) “La política exterior del Brasil, entre el primer y el tercer mundo” en *Nueva Sociedad*. Núm. 41, marzo-abril 1979, pp. 108-119.
- Gratius, S., (2008) “Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras?” en *FRIDE*. <http://www.fride.org> (fecha de acceso diciembre de 2013).
- (2008) “India, Brasil, Sudáfrica: Lecciones de la Cumbre de Nueva Delhi” en *FRIDE*. <http://www.fride.org> (fecha de acceso diciembre de 2013).
- (2007) “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?” en *FRIDE*. Núm. 35, Abril 2007.
- (2006) “Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?” en *FRIDE*, 2006.
- Grevi, G., (2010) “El Mundo Interpolar”, en *Foreign Policy en Español*, abril-mayo 2010.
- Grieco, J., (1995), *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*, en Kegley, Charles W. Jr. (ed), *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, Nueva York: St. Martin's Press.
- Guáqueta en Carvajal H. L., (2009) “Postmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana” en *OASIS*, Núm. 14, pp.201-218.
- Hakim, P., (2010) “O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente” en *Política Externa*. Vol. 19, núm. 1.
- Hansen, L., (2012) “Discourse analysis, post structuralism, and foreign policy” en Smith; Hasfield y Dunee: *Foreign policy Theories, actors, cases*; Oxford.
- Heredia, E. A., (2003) “Actores emergentes en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas” en *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, pp. 275-286.
- Herz, M., (2007) “Os Desafios da Modernização: O Debate Doméstico sobre o futuro da Política Externa Brasileira” en *Novos Rumos nas Relações Exteriores Brasileiras*. 28 de setembro 2007, Washington, DC., Foreign Policy at Brookings / Woodrow Wilson International Center for Scholars Brazil Institute.
- Hirst, M. y L. Pinheiro, (1995) “A política externa do Brasil em dois tempos” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 38, núm. 1, pp. 5-23.
- Hirst, M., (2014) “Volver al futuro. Las relaciones entre Brasil y Cuba” en *Análisis*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Octubre 2014.
- (2012) “Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau”, en *Textos para discussão, Ipea*, Rio de Janeiro, janeiro de 2012.
- (2010) “América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas”, in Ayllón Pino B. y J. Surasky (org.) *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata, 2010, pp.17-40.
- (2009) “A intervenção sul-americanos no Haiti” en *Crise do estado e a intervenção internacional: uma visão do Sul*, Buenos Aires: Edhasa.
- (2007) “South American Intervention in Haiti” en *FRIDE Comment*, April 2007.

- (2006) “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil” en *Nueva Sociedad*. Núm. 205, Julio-Agosto 2006, pp. 131-140.
- (2003) “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas” en *Nueva Sociedad*. Núm. 185, mayo/junio 2003, pp. 83-101.
- (2003) “La política de Brasil hacia las Américas” en *Foreign Affairs en español*, 2003.
- Hirst, M.; Soares de Lima, M.R. y L. Pinheiro, (2010) “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios” en *Nueva Sociedad*. Dezembro 2010, pp. 22-41.
- Hofmeister, W.; Rojas, A. F. y R. L. G. Solis, (organ.), (2007) *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos, tomo 1: América Latina*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.
- Holbraad C., (1984) *Middle powers in international politics*, St. Martin’s Press, New York.
- Hook, W. S. (1995) *National interest and foreign aid*, Lynne Rienner, Washington.
- Houghton, D. P., (2007) “Reinvigorating the study of foreign policy decision making: toward a constructivism approach” en *Foreign Policy Analysis* 3, pp.24-45.
- Hurrell, A. y A. F. Cooper, (2000) “Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States” en *Latin American Program Working Papers*. Number 244, March 2000.
- Hurrell, A., (2000) “Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions” en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars, Number 244, March 2000.
- (1995) “An emerging security community in South America?” en *Regionalism World Politics. Regional organization and international order*, editado por Fawcett L. y Hurrell A., Oxford University Press.
- Jiménez González, C. G., (2003) “Las teoría de la cooperación dentro de las relaciones internacionales” en *POLIS* 03, vol.2, pp.115-147.
- John de Sousa, S.L., (2010) *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional*, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), Universidad Complutense de Madrid, Enero de 2010.
- (2008) “Brasil em Accra: Una apuesta firme por la Cooperación Sur-Sur” en *FRIDE/Foro AOD*. <http://www.foroaod.org> (fecha de acceso de noviembre de 2013).
- (2007) “India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?” en *FRIDE*. Núm. 35, abril 2007.
- Kalil Mathias, S.; Cavaller Guzzi, A. y R. Avelar Giannini, (2008) “Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 51, núm. 1, janeiro-junho 2008, pp. 70-86.
- Katzenstein, P.J., (ed.) (1996) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. NuevaYork: Columbia University Press.

- Keohane, R., (1993) "Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War". En BALDWIN, D. (ed.) 1993.
- (1989) "International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. Boulder: Westview Press.
- (1988) *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Klemig, M., (2014) "A cooperação Sul-Sul brasileira para o desenvolvimento econômico: contexto e princípios" en *Sapientia*. Ano 03, número 19. Agosto-Setembro 2014, pp. 30-35.
- Krasner, S., (1985) *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo Contra el Liberalismo Global*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1983), (Ed), *International Regimes*, Ithaca, Coronell University Press.
- Kraychete Sousa, E., y R. Cristaldo Carvalho, (2013) "The national bank of economic and social development on the brazilian development strategies: from internal articulation to expansion to Latin American", en *Geopolítica(s)* vol.4, n.1, pp.63-86.
- Kraychete Sousa, E. y C. Rômulo, (2013) "The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian Development Strategies: From Internal Articulation to Expansion to Latin America" en *Geopolítica(s)*. Vol. 4, núm. 1, pp. 63-86.
- Kratochwil, F., (1989) *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inoue, C.Y.A., y C.A. Vaz, (2012) "Brazil as 'southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?" en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, núm4, pp. 507-534.
- Iglesias, R. M. y K., da Costa (2011) "O investimento direto brasileiro na África" en *Textos Cindes* num.27, dezembro 2011.
- Isenburg, T., (2006) *Brasile: una geografía política*, Ediciones Carocci, Roma, 2006.
- Lafer, C., JR y JR. G. Fonseca, (1997) "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas - notas analíticas e algumas sugestões". In: Fonseca JR. G. y S.H.N Castro (organ.)Temas de política externa brasileira II. São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp.49-77.
- Lafer, C., (2001) *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. Perspectiva, São Paulo.
- (2000) "*Brasil: dilemas e desafios da política externa*" en *Estudos Avançados*. Vol. 14 núm. 38.
- Lagos, R. (compilador), (2008) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.
- Lampreia, L. F., (2010) "ITAMARATY: um exemplo de cómo todo serviço público brasileiro deveria ser" en *Revista da ESPM*, julho-agosto de 2010.
- (2009) "Os desafios do Brasil" en *Política externa*. Vol.17, n.4, mar/abr/mai 2009, pp.9-20.

- Lechini, G., (2013) “La Política Africana de Lula en el contexto de la Cooperación Sur-Sur” en *Obseador On-line*. Vol. 8, pp. 1-16.
- (2012) “BRICS e África: a Grande Incógnita” en *Boletim de economia e política internacional*, pp. 139-150.
- (2011) “Las paradojas de Brasil en el siglo XXI ¿líder regional o jugador global?” en *Comentario Internacional*, pp. 171-188.
- (2008a) “América Latina y África en la cooperación Sur-Sur Política Exterior y Soberanía” en *Instituto de Altos Estudios Diplomáticos*, pp. 78-82.
- (2008b) “O Brasil na África ou a África no Brasil? a construção da política africana pelo Itamaraty” en *Nueva Sociedad*, octubre 2008, pp. 55-71.
- Leite, I. C.; Suyama, B. y L. T. Waisbich, (2013), “Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização” en *Policy brief, SUL/CEBRAP, IDS*, Julho 2013.
- Leite, I.C., (2012) “Cooperação sul-sul: conceito, história e marcos interpretativos” en *Observador On-line*. Vol. 7, núm. 3, pp. 1-40.
- Lessa, A. C. y P. Penna Filho, (2007) “O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil” en *Estudios Históricos*. Núm. 39, janeiro-junho 2007, pp. 1-28.
- Lessa, A. C., (2008) “A raiz das coisas – Rui Barbosa: O Brasil no mundo” en *Boletim Meridiano 47*. Vol. 9, num. 96.
- (2005) “O ensino de Relações Internacionais no Brasil” en *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, pp. 33-50.
- (1998) “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.41 (n. esp. 40 anos), pp. 29-41.
- (1995) “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional desenvolvimentismo (1974-1979)” en *Revista Brasileira de Relações Internacionais*. Vol. 38, núm. 1, pp.24-39.
- Lessa, A. C.; Freitas Couto, L. y R. Souza Farias, (2009) “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 52, núm. 1, janeiro-junho 2009, pp. 89-109.
- Lira Goes, F.; Cooper Patriota T. y J. Tibúrcio, (2010) “Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural” en *IPEA. Boletim de Economia e Política Internacional*.
- Lopes, M. (2010) *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Edición del autor, Brasília.
- López-Silva, P., (2013) “Realidades, Construcciones y Dilemas. Una revisión filosófica, al construccionismo social” en *Cinta de Moebio*. Núm. 46, pp. 9-25.
- Luce, M., (2008) “La expansión del subimperialismo brasileño (La política de integración del gobierno de Lula en América Latina)” en *Patria Grande*. Año 1, núm. 9, Diciembre 2008.

- Lum et al., (2009) "China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia", CRS Report for Congress, 25 February 2009, Congressional Research Service, Washington DC.
- Lumsdaine, D. H., (1992) *Moral Vision in International Politics, the foreign aid regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Malamud, A. y J. C. Rodriguez, (2013) "Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira" en *Estudos Internacionais*. Vol. 1, núm. 2, jul-dez 2013, pp. 167-183.
- Malamud, A., (2011) "A leader without followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy" en *Latin America Politics and Society*, Miami. Vol. 53, núm.. 3, pp. 1-24.
- Malhotra, K., (2010) "Cooperação Sul-Sul: potenciais benefícios para os países menos desenvolvidos", en *Poverty in Focus*, n. 20, abril 2010, pp. 7-9.
- Manning, R., (2006) "Will 'emerging donors' change the face of international cooperation?" en *Overseas Development Institute*, ODI.
- Mantega, G., (2007) "Brasil 2007: listo para crecer nuevamente", en *DEP Diplomacia Estrategia Política*, num.6, abril/junio 2007.
- Marcolini, M. D., (2014) "La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sul-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación", en *Revista Iberoamericana de Desarrollo*, Vol. 3, núm. 2, pp. 136-147.
- Martínez, J. L. y J. Pérez, (1997) "*Identidad contra identidades: el destino contra Babelia*" en *Papers* 53, pp. 159-170.
- Mayor Zaragoza, F., (2010) "Una crisis, una gran oportunidad" en *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*. Fundación Cultura de Paz, pp. 15-26.
- Medina, G., (2002) "La globalización de la política de Brasil", en *Economía Exterior*, n 27.
- Meinecke, F., (1965) *Machiavellism: The Doctrine of Raison d'Etat and Its Place in Modern History*. New York: Praeger.
- Mende, T., (1974) *¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso*. Siglo XXI, México.
- Mercadante, A., (2013) *Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)*, Clave Intelectual.
- Mesa, M., (coord.) (2008) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Anuario 2008-2009 del CEIPAZ.
- Milani, C.R.S., y R.N. Lopes, (2014) "Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012" en *Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Vol.9, núm. 1, jan-jun 2014, pp.59-78.
- Milani, C.R.S.; Suyama, B. y L. Lopes, (2013) "Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?" en *Análise*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Noviembre 2013.
- Milani, C. R. S., (2012) "Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul" en *Caderno CRH*, vol. 25, pp. 211-231.



- (2008) “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil” en *Revista española de desarrollo y cooperación* n.22, primavera-verano 2008, pp.161-181.
- Milet, P. V., (2014) “La política exterior del Cono Sur: desafíos y oportunidades” en La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe, *FLACSO*, 2014, pp. 159-173.
- Miyamoto, S., (2000) “O Brasil e as negociações multilaterais” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 43, núm. 1, pp. 119-137.
- (1999) “O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte” en *Revista de Sociologia e Política*. Núm. 12, junio 1999, pp. 83-98.
- Moniz Bandeira, L. A., (2005) “La política exterior de Brasil 1990-2004” en *La Onda Digital*.<http://www.laondadigital.uy/LaOnda/201-300/238/B2.htm> y <http://www.laondadigital.uy/LaOnda/201-300/239/B3.htm> (fecha de acceso noviembre de 2013).
- Moraes Lessa, A. C. y Penna Filho P., (2007) “O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil” en *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, nº 39, janeiro-junho de 2007.
- Moraes de Sá e Silva, M., (2010) “Cooperação Sul-Sul. O Mesmo Jogo de Sempre ou um Novo Paradigma?” en *Poverty in Focus*. Núm. 20, Abril 2010.
- (2010), “Como chegamos até aqui? Os caminhos da cooperação Sul-Sul” en *Poverty in Focus*. Núm. 20, abril 2010, pp. 3-4.
- (2009) “Cooperação Sul-Sul em tempos de crise económica global” en *International Policy*. Núm.79, fevereiro 2009.
- Morasso, C. y G. Pereyra, (2012) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*. Primera edición. Rosario, UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Morasso, C., (2012) “Argentina-África: una relación en proceso de renovación” en *Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*. Anuario 2012.
- (2011) “Construyendo desde el Sur. Desde los BRICS a la cooperación Sur-Sur, los países emergentes construyen un camino propio” en *Contexto Internacional*. Núm. 30, enero-abril de 2010.
- (2009) “La cooperación en América Latina. La cooperación Sur-Sur como alternativa a los modelos tradicionales y su viabilidad en el largo plazo” en *Contexto Internacional*. Año 8, núm. 25, julio-septiembre de 2009.
- (2009) “La cooperación Sur-Sur en el contexto latinoamericano” en *Contexto Internacional*. Núm.25, julio-septiembre 2009.
- Moreira Cunha, A.; Magalhães Prates; y J. da Silva Bichara, (2010) “La economía brasileña: su nuevo papel en el sistema financiero internacional” en *América Latina Hoy*. Vol. 54, pp.167-197.
- Moreira Cunha, A. y J. da Silva Bichara, (2004) “Cambio o continuismo: una interpretación de la política económica del gobierno de Lula” en *América Latina Hoy*. Vol. 37, agosto 2004, pp. 39-61.



- Morgenthau, H., (1986) *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano.
- (1962) "A political theory of foreign aid" en *American Political Science Review*. Vol. 56, núm 2, pp. 301-309.
- Nils-Sjard, S. (2010) "La tercera ola de actores del desarrollo" en *FRIDE*. Núm. 47, noviembre 2010, pp. 1-6.
- Nogueira, M.A., (2003) "Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial" en *RBSC*. Vol. 18, núm. 5, junho de 2003, pp.185-202.
- Nolte, D., (2010) "How to Compare Regional Powers: analytical concepts and research topics" en *Review of International Studies*. Vol. 36, núm. 4, pp. 881-901.
- (2007) "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics" en *The Rise of (New) Regional Powers in Global and Regional Politics*. European Consortium for Political Research, May 7-12-2007, Helsinki.
- (2006) "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis" en *GIGA Working Papers*. Vol. 30, pp. 1-37.
- Ojeda, T., (2010) "La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido" en *Relaciones Internacionales* n.15, GERI-UAM, octubre de 2010.
- Oliveira, A. y J. Onuki, (2013) *Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul*. São Paulo. Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.
- (2012) "South-South Cooperation and Brazilian Foreign Policy" en *Foreign Policy Research Centre Journal*. Vol. 3, pp. 80-99.
- (2010) "India, Brazil and South Africa: collective action, divergent positions" en *New Global Studies*. Vol.4, pp.1-25.
- (2007) *Coalizões sul-sul e as negociações multilaterais. Países intermediários e o caso IBSA*, São Paulo: Mídia Alternativa Editora, v. 1.
- O'Neill, J., (2001) "Building better global economic BRIC" en *Global Economics*, Goldman Sachs, pp.1-13.
- Nye, J., (1988) "Neorealism and neoliberalism" en *World Politics*. Vol. 40, pp. 235-251.
- (1968) "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement" en *International Organization*. Vol.22, núm.4.
- Oliveira, A.; Onuki, J. y J. P. Veiga, (2006) "Política externa e negociações internacionais" en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Vol. XX, pp. 29-33.
- Oliveira, O., (2013) "Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul" en *Centro de Estudos das Negociações Internacionais*, maio 2013.
- Onuf, N., (2002) "The strange career of Constructivism in International Relations". In: PUCHALA, D. J. *Visions of International Relations*. Columbia: University of South California, 2002, p.119-141.
- (1998) *Constructivism: a user's manual*. In: Kubáľková et al. (eds.). *International relations in a constructed world*. New York: M.E.Sharpe, p. 58-78.
- (1989) *World of you making. Rules and rule in social theory and international relations*. Colombia: University of South Carolina Press.

- Onuki, J., (2010) “Interesses comerciais brasileiros na América do Sul” en *Cadernos ADENAUER*. Vol. 1, pp. 165-177.
- Orellana Álvares, S. M., (2012) “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo” en *REDUR*. Volumen 10, diciembre 2012, pp. 285-309.
- Palou, J., (1993) “El concepto de potencia media. Los casos de España y México” en *CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm. 26, julio 1993, pp. 7-35.
- Patriota, A., (2013) “Diplomacia e democratização” en *Revista Política Externa*. Vol. 22, núm. 2, 2013.
- Patti, C., (2013) “O programa nuclear brasileiro entre passado e futuro” en *Boletim Meridiano 47*. Vol. 14, núm. 140, nov.-dez. 2013, pp. 49-55.
- Pauselli, G., (2013) “Teoría de las Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa” en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Vol. 2, núm. 1, marzo 2013, pp. 72-92.
- Pecequilo Soreanu, C., (2004), *Introdução às relações internacionais. Temas, atores e visões*, Editora Vozes, Petrópolis, 2004.
- Peixoto Prado, L. D., (2007) *A Política externa do primeiro governo Lula (2003-2006)*. Tesis de Máster en Relaciones Internacionales en el área de Política Externa Brasileña. Brasil, Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas (UNICAMP/UNESP E PUC/SP).
- Pélissier, R., (2009) “PALOP: de Copenhaga a Inhambane, um itinerário atulhado” en *Relações Internacionais*. Año 23, setembro 2009, pp. 139-149.
- Pereira da Fonseca, L. H., (2008) “La visión de Brasil sobre cooperación internacional”, *Revista española de desarrollo y cooperación* n.22, primavera-verano 2008, pp.63-77.
- Pérez Bravo, A. y J. A. Tripp (1996) “Towards a strategic approach to regional cooperation”, Cooperation South, Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC) UNDP, Winter, New York.
- Pinheiro, L., (2013) “The role of South-South Cooperation on Brazilian Regional Leadership and Global protagonism”, University of Oxford, Latin American centre, Occasional Papers n.BSP.
- (2009) “Autores y actores de la política exterior brasileña” en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 9, número 2, pp. 14-24.
- (2000) “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea” en *Contexto Internacional*. Vol. 22, núm. 2, pp. 305-335.
- Pinheiro, L. y G. Gaio, (2013) “The role of Cooperation for Development on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism” en *European Consortium For Political Research*. Núm. 7.
- Pinheiro, L. y C.R.S. Milani, (2012) *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Editora da FGV, Río de Janeiro, 2012.
- Pomar, V., (2011) “Balance y desafíos de las izquierdas continentales” en *Nueva Sociedad*. Núm. 234, julio-agosto 2011, pp. 46-59.

- Powell, Colin (2005) “Ningún país sin ayuda” en *Foreign Policy*, Edición española, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, No.7, febrero – marzo, Madrid.
- Prado Lallande, J. P. (2009) “Teorías Positivistas y Críticas de las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional”, en Arellanes, P. E. (Coord.) *Teorías de Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*, BUAP-Montiel & Soriano, México D.F. Páginas 27-58.
- Prado Lallande, J.P., (2009) *El lado oscuro de la cooperación internacional*, México, D.F, Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Pu, X., (2012) “*Socialization as a Two-Way process: emerging powers and the diffusion of international norms*”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, Oxford University Press, pp. 341-367.
- Puente, C. A. I. (2010), “A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005”, Brasília: FUNAG.
- Rapoport, M. A., (2003) “Globalización y Relaciones Internacionales: los desafíos del Siglo XXI” en *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, pp. 63-106.
- Reis da Silva, A. L. y L. Salazar Andriotti , (2012) “A cooperação Sul-Sul na política externa do Governo Lula (2003-2010)” en *Conjuntura Austral*. Vol. 3 n.14, Outubro-Novembro 2012, pp.69-93.
- Riddell, R., (1987) *Foreign Aid Reconsidered*. London, ODI: The John Hopkins University Press.
- Risse, T., (2007) “Social Constructivism Meets Globalization” en Held y Mc-Grew (Ed.) *Globalization Theory: approaches and controversies*, Capítulo 6, Oxford: Polity.
- Risso Sales, C. M., (2007) *Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e Lula*. Tesis de Máster em Ciencias Políticas, Departamento de Ciencia Política de Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas, Universidad Estatal de Campinas.
- Rivera Castiñeira, B.; Currais Nunes, L. y P. Rungo, (2009) “Impacto sobre el estado de salud de los programas de transferencia condicionada de renta: el Programa Bolsa Familia de Brasil” en *Revista Española de Salud Pública*. Vol. 83, núm. 1, enero-febrero 2009, pp. 85-97.
- Rocha Machado, J. G., (2008) “Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil” en *Carta Internacional*. Vol. 3, núm. 3, outubro 2008, pp. 40-52.
- Roche, J.J., (2000) *Le relazioni internazionali. Teorie a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Rojas Aravena, F., (2009) *IV Informe del Secretario General de FLACSO. Integración en América Latina: acciones y omisiones, conflictos y cooperación*. Primera Edición. San José. FLACSO.
- Rosa, P., (2010) “La svolta sociologica nelle relazioni internazionali: tre approcci e tre filoni di ricerca” en *Quaderni*, Dipartimento di sociologia e ricerca sociale, Università degli studi di Trento.
- Ruggie, J. G., (1998) “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge” en *International Organization* Vol. 52, núm 4, pp. 855-885.

- Russell, R. y J. G. Tokatlian, (2013) “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 104, pp. 157-180.
- (2004) “Argentina, Brasil y EEUU: el desafío de una esfera de cooperación” en *Agenda Internacional*. Año 1, núm. 2, septiembre-noviembre 2004.
- (2003) “O lugar do Brasil na politica externa da Argentina: A visao do outro” en *Novos Estudos CEBRAP*, Brazil. Num. 65, march 2003.
- (2001) “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur” en *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 7.
- Sader, E., (2001) “¿Qué Brasil es este?” en *Nuevas Sociedad* 173, marzo-abril 2001, pp.21-33.
- Salinas Robinson, L., (2007) “Brasil y la noción de potencia. Un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006” en *Revista Enfoques*. Primer semestre 2007, núm. 6, pp. 79-102.
- Salomón González, M., (2001-2002) “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 56, pp. 7-52.
- Salomón, M. y L. Pinheiro, (2013) “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudo” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 56, núm. 1, pp. 40-59.
- Sanahuja Perales, J. A., (2013a) “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional” en *La renovación de la cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, en *SEGIB*, 2013, pp. 41-67.
- (2013b) “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, M. (coord.) *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*, *CEIPAZ*, pp. 61-100.
- (2012a) “El G-20 y la gobernanza económica global: cuestiones de representatividad, legitimidad y eficacia” en *Anuario 2012*, pp. 197-213.
- (2012b) “América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Bonilla y Ortiz (compil.) *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, *FLACSO*, pp.303-322.
- (2011) “Entre los objetivos de desarrollo del milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, en *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, en *Pensamiento Iberoamericano* n. 8, pp.195-222.
- (2010a) “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo” en *Crisis y cambio en la sociedad global*. Anuario 2009-2010. Fundación Cultura de Paz, pp. 27-62.
- (2010b) “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras” en *Nueva Sociedad*. Núm. 226, marzo-abril 2010, pp. 125-144.

- (2010c) “Regionalismo Pós-Liberal: Cooperação S-S na América Latina e no Caribe”, *Poverty in Focus*, n. 20, abril 2010, pp. 17-19.
  - (2010d) Entrevista sobre cooperación al desarrollo de los países de renta media. The South South Opportunity, <http://www.southsouth.info/profiles/blogs/escucha-la-entrevista-al-dr>. <http://www.observacoop.org.mx/docs/Jul2010/Jul2010-0001.mp3> (fecha de acceso, enero de 2011).
  - (2007) “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en MESA, M. (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008, Madrid, CEIPAZ, pp.71-101.
  - (2005) “La securitización de la ayuda tras el 11 – S: inseguridad ni desarrollo” en *La Realidad de la ayuda 2004 -2005*, Barcelona, Intermón-Oxfam, pp.16-17.
  - (2004) “La ayuda al desarrollo: todavía lejos de una política de cohesión global” en *Temas para el debate*. Núm. 110, Madrid.
  - (2001) “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A.: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, Cideal, pp. 53 – 123.
  - (1999) “Ayuda Económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría”, Madrid, Entinema.
- Sanches de Souza Corrêa, C., (2007) *Os Regimes de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil: Regulação e Política Externa Nacional*. Tesis de Máster en Relaciones Internacionales en el área de Política Externa Brasileña. Brasil, Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas (UNICAMP/UNESP E PUC/SP).
- Sánchez Díez, A., (2002) *La internacionalización de la economía española hacia América Latina: determinantes en el inicio y consolidación del proceso*, Universidad de Burgos.
- Sand Zantman, A., (2005) “El Brasil de Lula: ¿Es posible la utopía reformista en la globalización financiera?” en *Revista Galega de Economía*. Vol. 14, núm. 1-2, pp. 1-29.
- Sanín Betancourt, M. C., y N. S. Schulz, (2009) “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y Caribe” en *FRIDE*, Comentario, marzo 2009.
- Santander Campos, G., (2011) *Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid.
- Santos Pinho, C.E., (2013) “Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012)” en *América Latina Hoy*. Núm.63, 2013, pp. 91-112.
- (2011) “O nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo no Brasil: trajetórias, similitudes e contrastes” en *Ponto de vista: Perspectivas sobre o Desenvolvimento* nEic/iEsP/UERJ. Vol.2, febrero 2011, vol. 2, pp.1-41.
- Saraiva, J., (2010) “The new africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian atlantic Policy” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, 2010, pp. 169-182

- Saraiva, M.G. y M.M. Valença, (2011) “A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação” en *Diálogo Político XXVIII*, vol. 4.
- Saraiva, M.G. y L. Tedesco, (2001) “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria” en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*. Año 44, n. 2, pp. 126-150.
- Saraiva, M. G., (2010) “Brazilian foreign policy towards South America during Lula administration: caught between South America and Mercosur” en *Revista Brasileira de política internacional* 53, pp.151-168.
- (2008) “Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco, de la política exterior brasileña de 1993 a 2007” en *Revista española de desarrollo y cooperación* n.22, primavera-verano 2008, pp.121-159.
- Sato, E., (1998) “40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões” en *Revista Brasileira de política Internacional*. Vol. 41, pp. 8-28.
- Schenoni, L., (2012) “Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 55, núm.1, pp. 31-48.
- Schläger, C., (2007) “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil” en *FES Briefing Paper* 3, March 2007.
- Schoeman, M., (2011) “Of BRICS and mortar: the growing relations between Africa and the global South” en *International Spectator*. Vol. 46, núm. 1, march 2011, pp. 33-51.
- Schouten, P., (2007) *Teoría social de la política internacional. Alexander Wendt y el constructivismo social en las relaciones internacionales*, Universidad Complutense de Madrid, 2007.
- Sennes, R., (ed.) (1998), *O Brasil e a política internacional*, Sao Paulo.
- Serbin, A., (2010) “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales” en *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*. Fundación Cultura de Paz, pp. 231-246.
- (2007) “Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?” en *Anuario CEIPAZ*. Núm. 1, pp. 183-288.
- Shuen, L. C. y C. Silva Sousa, (2008) “Mercosul, sociedade e opinião: exercícios de hegemonia na página de opinião da Folha de S. Paulo” en *Carta Internacional*. Vol. 3, núm. 3, outubro 2008, pp. 17-22.
- Soares de Lima, M. R. y M. Hirst, (2006) “Brazil is an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities” en *International Affairs*. Vol. 82, pp. 21-40.
- Soares de Lima, M. R., (2005a) “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48, núm. 001, janeiro-junho 2005, pp. 24-59.
- (2005b) “Aspiração Internacional e Política Externa” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm 82, ano XIX, jan-mar.

- (2000) “Instituições democráticas e política exterior” en *Contexto Internacional*, vol. 22, n.2. Julho-dezembro 2000, pp. 265-303.
- Sombra Saraiva, J. F., (2002) “Política exterior do governo Lula: o desafio africano” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 45, núm. 2, julho-dezembro 2002, pp. 5-25.
- Soreanu Pecequilo, C., (2008) “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 51, núm. 2, julho-dezembro 2008, pp. 136-153.
- Sorj B. y S. Fausto, (2011) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Plataforma Democrática, Buenos Aires, Catálogos, 2011.
- Sotero, P. y L.E. Armijo, (2007) “Brazil: to be or not to be a BRIC?”, en *Asian perspective* 31, vol. 4, 2007.
- Sotillo, J.A. y E. E. Muñoz, (2008) “ODM: objetivos y obstáculos para el desarrollo” en *Tiempo de paz*. Núm. 91, págs. 6-14.
- Sotillo, J. A., (2007) “La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad” en *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*. Vol. 2, Nº. 1, pp. 92-113.
- (2001) “Presente y futuro de la cooperación internacional para el desarrollo” en *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Núm. 10, pp.70-82.
- (2000) “Las relaciones Unión Europea – América Latina: El cambio del olvido a la asociación, Cursos de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 1999, Servicio Editorial de la UPV/ Editorial Tecnos, Madrid.
- Souto Mayor, L. A., (2004) “A crise do multilateralismo econômico e o Brasil” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 47, núm. 002, Julio-diciembre 2004, pp. 163-190.
- Spektor, M., (2009) “Brazil as a regional and emerging global power” en *SAIIA Policy Briefing*. Núm.9, nov.2009.
- Stoessel, S., (2015) “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI” en *Polis*.
- Stuenkel, O., (Org.), (2012) *Potências Emergentes e Desafios Globais*. 2 ed. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Surasky, J., (2013) *La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial*. México, AMEI.
- Tassara, C., (2012) “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas” (cap.1) en Agudelo Taborda, J. (Editor), *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), Bogotá, pp.15-81.
- Teixeira, C. G. P. (2011) “Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 54, núm. 2, pp. 189-211.
- Tezanos Vázquez, S. y A. Quiñones Montellano, (2012) “¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe” en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Vol. 1, núm. 2, pp. 4-27.

- Tokatlian, J.G., (2008) "O Cone Sul e suas relacoes intenacionais: Um espaco de cooperacao para a America Latina" en *Política Externa* (Brazil). Vol. 17, Number 1, June-August 2008.
- (2006) "After Irak: Next Colombia? The United States and (In)Security in South America", en Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- (2005) "Haití: Una intervención desafortunada" en *Análisis Político*. Núm. 55, September-December 2005.
- Tortajada, A., y N. Farré, (2003) *Por fin, Brasil. Un viaje al país de Lula*, Lumen vivencia.
- Truyol, A., (1993) *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid.
- Turzi, M., (2011) "¿Qué importancia tiene el BRIC?" en *Estudios Internacionales* 168, pp.87-111.
- Vaca, K., (2011) "La Cooperación Sur-Sur" en *Cooperamos*. Núm. 1, Mayo 2011.
- Valler Filho, W., (2007) *O Brasil e a crise haitiana. A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*, Instituto Río Branco, Brasília.
- Varas, A., (2008) "Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía" en *FRIDE*, Comentario, mayo de 2008.
- Vigevani T., y H. Ramanzini Jr., (2009) "Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración" en *Revista Nueva Sociedad* n.219, enero-febrero de 2009, pp.79-96.
- Vigevani, T. y G. Cepaluni, (2007) "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação" en *Contexto Internacional*. Vol. 29, núm. 2, julho/dezembro 2007, pp. 273-335.
- Vilela, E. y P. Neiva, (2011) "Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes" en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 54, núm. 2, 2011, pp. 70-96.
- Visentini Fagundes, P. y A. Pereira, (2007) "A política Africana do governo Lula" Disponible en: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf> (fecha de acceso julio 2014).
- Visentini Fagundes, P., (2014) "África e as potencias emergentes: o Sul e a cooperação profana", *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v.3, n.5, Jan-Jun 2014, pp.41-68.
- (2011) "O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010)" en *Iberoamérica*. Núm.4, 2011, pp.56-68.
- (2008) "O Brasil e a Cooperação Sul-Sul No Pós-Guerra Fria", Políticas externas comparadas, relações bilaterais e multilaterais com as "potências emergentes". *Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais/UFRGS*. <http://paulodaltro.blogspot.com.br/2008/12/o-brasil-e-cooperacao-sul-sul-no-ps.html> (fecha de acceso junio de 2014).
- (2005) "De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)" en *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 5, núm. 2, julho-dezembro 2005, pp. 381-397.



- (2003) “A política externa brasileira em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo” en *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*.
- (1999) “O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases” en *Ensaio FEE*, Porto Alegre. Vol.20, núm 1, pp.134-159.
- Vitelli, M., (2014) “Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior” en *POSTData 19*. Núm.1, Abril-Septiembre 2014, pp. 129-162.
- Waeber, O., (1993) “Securitization and desecuritization”, Copenhagen: centre for peace and conflict research.
- Waisbich L. y M. Pomeroy, (2014) “Haiti: Um laboratório de engajamento multisetorial” en *Observatório Brasil e o Sul*. Núm.1.
- Waltz, K., (1979) N. *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (1979).
- Wendt, A., (2005) “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo de 2005.
- (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- (1995) “Constructing International Politics” International Security, Center for Science and International Affairs, Harvard University, MIT Press, Summer. Vol.20, núm.1, Harvard.
- (1994) “Collective identity formation and the international state” en *American political science review*. Vol. 88, núm. 2, junio 1994.
- (1992) *Anarchy is what states make of it*. Cambridge University Press.
- (1987) “The agent structure problem” en *International Organization*. Vol. 41, núm.3, summer 1987.
- Zakaria, F., (1999) “The Rise of Illiberal Democracy” en *Foreign Affairs*. Vol. 76, Núm.6.
- Zhou, Y., (2002) “Ampliando los puentes de la Cooperación Sur-Sur” en Nuevos Paradigmas de la cooperación internacional, Edição núm.64, SELA.

## Conferencias

- “Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño”, SELA, XXI Reunión de directores de cooperación internacional de América Latina y el Caribe, 29 y 30 de julio de 2010.
- De Almeida, E. L. y E. S. Kraychete, (2012) “O Discurso Brasileiro para a Cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada?” en *III Conferência Internacional do IESE “Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional”*. Maputo, Moçambique, 2012.
- López Canellas, M. F., (2009) “Identidad del Estado y Teoría de las Relaciones Internacionales” en *Las Relaciones Internacionales: una disciplina en constante*

*movimiento*. Jornadas del Área de Relaciones Internacionales, 1, 2 y 3 de octubre de 2009, Argentina, FLACSO.

Pattacini, V. y L. Weisstaub (2009) “La nueva arquitectura internacional de la cooperación internacional al desarrollo (2000-2009) y países de renta media (PRM)”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder, ciudad de Santa Fe, Argentina, 19 al 22 de agosto de 2009.

Rousseff, Dilma, (2007) “Programa de aceleração do crescimento”.

Schirm, S. A., (2007) “Emerging Power Leadership in Global Governance: Assessing the Leader – Follower Nexus for Brazil and Germany” en *The Rise of (New) Regional Powers in Global and Regional Politics*. European Consortium for Political Research, May 7-12, 2007, Helsinki.

## Informes

ABC “A cooperação técnica do Brasil para a África”  
<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa> (fecha de acceso febrero de 2013)

BPC Papers, (2014) “Brazilian health and agricultural cooperation in Mozambique: an overview”. Vol. 2, num.5, march 2014.

Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, “Cooperación Sur-Sur. Estudios de caso nacionales: Brasil”.

CEPAL (2004) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago del Chile, Cepal, 2004.

CIGI, “Brazil as an emerging environmental donor”, Policy brief n.21, CIGI, February 2012.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, (2001) *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington D.C., FMI.

Goldman Sachs, “Dreaming with BRICs: the path to 2050”, Global Economics Paper n.99, october 2003.

IPEA, (2013) “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010”, 2013, IPEA/ABC.

--- (2012) “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi): o Brasil e os fundos multilaterais de desenvolvimento”, 2012.

--- (2010) “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009”, 2010, IPEA/ABC.

IPEA y BANCO MUNDIAL *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: IPEA, 2011.  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PdFs/livros/livros/120113\\_livropontesobreatlanticopor2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PdFs/livros/livros/120113_livropontesobreatlanticopor2.pdf) (fecha de acceso junio 2014).

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; PNUD y AECID, (2010) “Manual de cooperación técnica entre países en desarrollo y triangulación” San José, MIDEPLAN, 2010.

- MRE. Secretariado Geral para Cooperação e Promoção Comercial. (2007). *South-South Cooperation Activities Carried Out By Brazil*. [http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=462&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=462&Itemid=41) (fecha de acceso junio de 2014)
- Naciones Unidas (2009) “Promoción de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años”, Asamblea General, A/64/504, octubre 2009.
- Observatório Brasil e o Sul, (2015) “Cooperação Sul-Sul Descentralizada para o desenvolvimento internacional”, Boletim Brasil e o Sul, Maio 2015.
- OCDE, (2012) “Economic Policy Reforms 2012: going for growth”, OCDE Publishing.
- (2011) “Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos”, *Development co-operation report 2011*. Paris: 2011.
- (2010) *Development Co-operation Report 2010*.
- (2002a) Official Development Assistance and Private Finance. Attracting finance and investment to developing countries, OECD, Paris.
- (2002b) “The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report, OECD, Paris: 2002.
- (1997c) Geographical distribution of financial flows to aid recipients. The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report, OECD, Paris: 1999.
- ONU, BM, OCDE, FMI (2000), Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional, Communications Development, Washington D.C.
- Overseas Development Institute (ODI), “Brazil: an emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation”, Briefing paper n.64, october 2010.
- PNUD, (2013) “El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso” (2013), Informe sobre desarrollo humano 2013.
- Secretaría de Estado para la Cooperación al Desarrollo de Bélgica, “Teoría: el concepto de Identidad”. *Dossier para una Educación Intercultural*.
- SEGIB (2014) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014”, abril de 2014.
- (2012) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012”, noviembre de 2012.
- (2011) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011”, Estudios n.6, noviembre de 2011.
- (2010) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010”, Estudios n. 5, noviembre de 2010.
- (2009a) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009”, Estudios n.4, noviembre de 2009.
- (2009b) “La cooperación de los países Iberoamericanos con Haití” (2009).
- (2008) “II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica” (2008), Estudios n.3, octubre de 2008.

- (2007a) “Informe de la cooperación en Iberoamérica” (2007), Estudios n.2, noviembre 2007.
- (2007b) “La cooperación de los países Iberoamericanos con Haití” (2007).
- Xalma, C., (2013) “El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana” en *@revista*. Año 17, núm. 36, enero-junio 2013, pp.29-42.
- “Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate”, en *Rising Powers in International Development*, Evidence report num. 59, may 2014.
- “Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica”, Documento de trabajo n.5, Programa iberoamericano para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, 2014.

### Páginas web consultadas

- ABC: <http://www.abc.gov.br/>
- ALADI: <http://www.aladi.org/> (fecha de acceso junio de 2014).
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/> (fecha de acceso junio de 2014).
- Banco Mundial (método Atlas):
- <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/clasificacion-paises/atlas> (fecha de acceso junio de 2014)
- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) <http://www.bndes.gov.br/> (fecha de acceso junio de 2014)
- BRICS: <http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/interna/6765?tipo=Policy%20Brief> (fecha de acceso noviembre de 2014).
- Celso Amorim (2007), discurso do Ministro por ocasião da Assinatura do Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho, OIT sobre a "Iniciativa de Cooperação Sul-Sul no Combate ao Trabalho Infantil" - Brasília, 14/12/2007. [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7951:discurso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-assinatura-do-memorando-de-entendimento-entre-o-brasil-e-a-organizacao-internacional-do-trabalho-oit-sobre-a-iniciativa-de-cooperacao-sul-sul-no-combate-ao-trabalho-infantil-brasilia-14-12-2007&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=113](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7951:discurso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-assinatura-do-memorando-de-entendimento-entre-o-brasil-e-a-organizacao-internacional-do-trabalho-oit-sobre-a-iniciativa-de-cooperacao-sul-sul-no-combate-ao-trabalho-infantil-brasilia-14-12-2007&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=113) (Fecha de acceso enero de 2013).
- COMUNIDAD DE LOS PAÍSES DE LENGUA PORTUGUES (CPLP): <http://www.cplp.org/> (fecha de acceso noviembre de 2014).
- Consenso di Monterrey:
- <http://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/10/Consenso-de-Monterrey.pdf> (fecha última de acceso junio de 2014).
- Constitución Brasil: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (fecha de acceso noviembre de 2014).
- Cooperación Técnica (ABC) <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito> (Fecha de acceso junio de 2014).

- CPLP (2012) Canal de Segurança Alimentar e Nutricional CPLP. [www.cplp.org:  
http://www.cplp.org/id-2451.aspx?PID=6926&Action=1&NewsId=2185](http://www.cplp.org/id-2451.aspx?PID=6926&Action=1&NewsId=2185) (fecha de acceso junio de 2014).
- CT/INTRA. Programa de cooperación técnica intrarregional
- <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/programa-de-cooperacion-tecnica-intrarregional-ctintra-6249.html> (fecha de acceso junio de 2014).
- Declaración de ACCRA: [http://www.mofep.gov.gh/hlf\\_brazil.htm](http://www.mofep.gov.gh/hlf_brazil.htm) (fecha de acceso junio de 2014).
- Declaración de Doha:
- [http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1_SPANISH.pdf) (fecha de acceso junio de 2014).
- Declaración de París:
- <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/que-es-el-fondo/documentacion/declaracion-paris.html> (fecha de acceso junio de 2014).
- Decreto legislativo número 207 del 2004: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=238678&tipoDocumento=DLG&tipoTexto=PUB> (fecha de acceso julio de 2014)
- Decreto legislativo número 75 del 2010: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=260662&tipoDocumento=DLG&tipoTexto=PUB> (fecha de acceso julio de 2014)
- Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44> (fecha de acceso junio de 2014).
- Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) <https://www.embrapa.br/> (fecha de acceso junio de 2014).
- Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ): <http://portal.fiocruz.br/pt-br> (fecha de acceso junio de 2014).
- Glosario del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD-OCDE. <http://www.ocde.org/dac/htm/glossary.htm> (fecha de acceso junio de 2014)
- Lula Inácio da Silva (2003): <http://www.beersandpolitics.com/discursos/lula-da-silva/discurso-de-posse-do-presidente/765> (Fecha de acceso enero de 2013).
- MDIC Brasil: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=3897&refr=460> (fecha de acceso julio de 2014).
- Naciones Unidas (Cap. VII). <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (Fecha de acceso julio 2014)
- Observatório Brasil e o Sul: [http://www.obs.org.br/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=84&Itemid=101](http://www.obs.org.br/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=84&Itemid=101)
- OCDE: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>
- ODEBRECHT: <http://odebrecht.com/> (fecha de acceso junio de 2014).
- Perdón de la deuda. Artículos de periódicos:
- <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2013/08/perdao-da-divida-de-paises-africanos-gera-questionamentos-e-duvidas.html> (fecha de acceso julio de 2014).
- <http://envolverde.com.br/ips/inter-press-service-reportagens/africa-em-divida-com-o-brasil-o-perdao-nem-sempre-e-gratis/> (fecha de acceso julio de 2014).
- PNUD (Índice de Desarrollo Humano –IDH–): <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh> (fecha de acceso junio 2014).

- PROEX: <http://www.bb.com.br/portalbb/page44,107,2944,9,1,1,2.bb?codigoMenu=135> (Fecha de acceso noviembre 2014).
- SELA: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258> (Fecha de acceso junio de 2014).
- <http://sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77954> (fecha de acceso junio de 2014).
- Task Team on South-South Cooperation: <http://southsouth.org/es/seccion/11/what-we-do> (fecha de acceso junio de 2014).
- *UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States.* <http://unohrrls.org/> (fecha de acceso julio 2014)
- ZOPACAS: <http://www.infoescola.com/geografia/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas/> (fecha de acceso noviembre de 2014).



## ANEXOS

### CAPÍTULO 4

#### Anexo 4. 1

Principales modalidades, sectores y valores (en reales brasileños) de la cooperación brasileña a América Latina.

2005	Entidad	Modalidad	Valores
	División temas educativos MRE/ABC	Cooperación técnica	190.763,22
	Ministerio de Defensa (MD)	Operaciones de paz	40.845.200,40
	Ministerio del Deporte (ME)	Cooperación técnica	1.062,25
	CONAB	Asistencia Humanitaria	30.745,00
	EMBRAPA	Cooperación técnica	131.400,00

2006	Entidad	Modalidad	Valores
	División temas educativos MRE/ABC	Cooperación técnica	206.475,21
	Ministerio de Defensa (MD)	Operaciones de paz	15.717.921,88
	Ministerio del Deporte (ME)	Cooperación técnica	66.594,82
	EMBRAPA	Cooperación técnica	70.038,00
	ANATEL	Cooperación técnica	1.242,54
	MDS	Cooperación técnica	17.551,56
	SERPRO	Cooperación técnica	6.480,00

2007	Entidad	Modalidad	Valores
	MRE/ABC	Cooperación técnica + Asistencia humanitaria	765.953,22
	Ministerio de Defensa (MD)	Operaciones de paz	29.684.137,46
	CONAB	Asistencia humanitaria	4.169,52
	Ministerio de la Salud (MS)	Asistencia humanitaria	670.800,00

2008	Entidad	Modalidad	Valores
	MRE/ABC	Cooperación técnica + Asistencia humanitaria	1.451.092,29
	Ministerio de Defensa (MD)	Operaciones de paz + Asistencia humanitaria	43.769.034,15
	Ministerio del Deporte (ME)	Cooperación técnica	4.728,00
	CONAB	Asistencia humanitaria	2.572.672,00



	EMBRAPA	Cooperación técnica	38.556,00
	MAPA	Cooperación técnica	8.030,31
	MDA	Cooperación técnica	13.308,77
	MDS	Cooperación técnica	27.444,49
	MI	Asistencia humanitaria	143.166,00
	MS	Asistencia humanitaria	547.900,00
	SESU	Becas de estudio	9.960,00

2009	Entidad	Modalidad	Valores
	MRE/ABC	Cooperación técnica + Asistencia humanitaria + Becas de estudio	2.605.588,88
	Ministerio de Defensa (MD)	Operaciones de paz	35.474.319,48
	Ministerio del Deporte (ME)	Cooperación técnica	12.090,00
	CONAB	Cooperación técnica + Asistencia humanitaria	22.721.527,07
	EMBRAPA	Cooperación técnica	36.000,00
	MDA	Cooperación técnica	53.519,60
	MDIC	Cooperación técnica	37.009,18
	MDS	Cooperación técnica	4.494,80
	MS	Asistencia humanitaria	481.911,20
	SESU	Becas de estudio	50.220,00

2010	Entidad	Modalidad	Valores
	MRE/ABC	Cooperación técnica + Asistencia humanitaria + Becas de estudio	143.060.277,60
	MD	Cooperación humanitaria	80.000,00
	ME	Cooperación técnica	32.466,50
	MS	Cooperación técnica + Cooperación humanitaria	607.520,79
	ANATEL	Cooperación técnica	7.593,12
	CAIXA	Cooperación técnica	18.174,55
	EMBRAPA	Cooperación técnica	76.032,00
	FIOCRUZ	Cooperación técnica	2.377,50
	CIDADES	Cooperación técnica	13.939,23
	CONAB	Cooperación técnica	39.560,00
	DPF	Cooperación técnica	22.860,00
	FNDE	Cooperación técnica	5.747,00
	MC	Cooperación técnica	13.553,70
	MDIC	Cooperación técnica	75.876,48
	MTE	Cooperación técnica	4.550,00
	SDH/PR	Cooperación técnica	32.556,50
	CAPES	Cooperación educacional	85.617,62
	MCT	Cooperación educacional	29.454,55
	SESU	Cooperación educacional	176.676,00

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

**4.2** Descripción de las principales acciones (y su descripción), valor (en reales brasileños) y principales países destinatarios por año (2005-2010) de la cooperación brasileña hacia América del Sur.

**2005**

DESCRIPCIÓN	NOMBRE ENTIDAD	MODALIDAD 1	MODALIDAD 2	SECTOR	VALOR	PAÍS
Cooperación Brasil y Argentina para proyectos conjuntos de investigación		Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	266.827,11	Argentina
Curso de instructor de educación física	ESTADO-MAYOR DEL EJÉRCITO	Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	173.212,97	Paraguay
Curso de instructor de educación física	ESTADO-MAYOR DEL EJÉRCITO	Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	173.212,97	Uruguay
Cooperación Brasil y Argentina para asociaciones universitarias –CAPG-BA (Centros de asociados de post graduación).		Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	169.599,04	Argentina
Curso de Comando y Estado-Mayor para Oficiales de las Naciones Amigas	ESTADO-MAYOR DEL EJÉRCITO	Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	164.334,96	Venezuela

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

2006

DESCRIPCIÓN	NOMBRE ENTIDAD	MODALIDAD 1	MODALIDAD 2	SECTOR	VALOR	PAÍS
Donaciones de 1 millón de dosis de vacuna contra fiebre aftosa (primera parcela) para a República de Bolivia	MINISTERIO DE AGRICULTURA , GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	Cooperación técnica	Equipo de diversos tipos	Ganadero	1.000.000,00	Bolivia
Donación de 11 toneladas de medicamentos de farmacia básica y envío de 2 técnicos especialistas en salud pública	MINISTERIO DE SANIDAD	Asistencia humanitaria		Salud	840.230,55	Ecuador
Cooperación Brasil y Argentina para asociaciones universitarias CAPG-BA (Centros Asociados de Post- graduación).	COORDENACIÓN DE MEJORA DEL PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR	Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	814.342,80	Argentina
Donación de 17.640 cápsulas de Estavudina 30mg; 36.000 cápsulas de Estavudina 40mg; 178.830 cápsulas de Indinavir; 16.800 comprimidos de Lamivudina; 161.040 comprimidos de Nevirapina; 29.400 cápsulas de Didanosina; 6.600 cápsulas de Estavudina 30mg; 13.200 cápsulas de Estavudina 40mg; 158.400 cápsulas de Indinavir; 13.200 comprimidos de Lamivudina; 13.200 comprimidos de Neviparina; 7.300 cápsulas de Zidovudina e 52.800 cápsulas de Zidovudina + Lamivudina.	MINISTERIO DE SANIDAD	Asistencia humanitaria		Salud	725.934,16	Paraguay
Donación de 50.000 dosis de vacuna pentavalente.	MINISTERIO DE SANIDAD	Asistencia humanitaria		Salud	470.095,00	Paraguay

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

2007

DESCRIPCIÓN	NOMBRE ENTIDAD	MODALIDAD 1	MODALIDAD 2	SECTOR	VALOR	PAÍS
Cooperación Brasil y Argentina para asociaciones universitarias - CAPG-BA (Centros Asociados de Post-graduación).	COORDENACIÓN DE MEJORA DEL PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR	Cooperación Técnica	Formación y capacitación	Educación	951.474,62	Argentina
Ayuda Humanitaria a las víctimas del terremoto en Perú.	MINISTERIO DE DEFENSA	Asistencia humanitaria		Transportes	725.751,67	Perú
Cooperación Brasil y Argentina para proyectos conjuntos de pesquisa - MINCYT (Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva).	COORDENACIÓN DE MEJORA DEL PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR	Cooperación Técnica	Formación y capacitación	Educación	521.394,35	Argentina
Donación de 500.000 dosis de vacuna contra Fiebre Amarilla.	MINISTERIO DE SANIDAD	Asistencia humanitaria		Salud	438.000,00	Bolivia
Ayuda humanitaria- donación de alimentos en caso de terremoto	MINISTERIO DE INTEGRACIÓN NACIONAL	Asistencia humanitaria		Derechos humanos	428.000,00	Perú

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

2008

DESCRIPCIÓN	NOMBRE ENTIDAD	MODALIDAD 1	MODALIDAD 2	SECTOR	VALOR	PAÍS
Pagamento del transporte para asistencia humanitaria a Bolivia, a fin de asistir las víctimas de las inundaciones.	DIVISIÓN DE LOS TEMAS EDUCATIVOS – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	Asistencia humanitaria		Derechos humanos	2.200.000,00	Bolivia
Cooperación Brasil y Argentina para asociaciones universitarias - CAPG-BA (Centros Asociados de Post-graduación)	COORDENACIÓN DE MEJORA DEL PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR	Cooperación Técnica	Formación y capacitación	Educación	1.659.942,97	Argentina
Ayuda Humanitaria a Bolivia (Complemento n° 2 do Proceso P1-05-08/5SC1/2008).	MINISTERIO DE DEFENSA	Asistencia humanitaria		Transportes	833.941,42	Bolivia
Cooperación Brasil y Argentina para proyectos conjuntos de pesquisa - MINCYT (Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva).	COORDENACIÓN DE MEJORA DEL PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR	Cooperación Técnica	Formación y capacitación	Educación	723.745,60	Argentina
Donación de 800.000 dosis de vacuna contra Fiebre Amarilla.	MINISTERIO DE SANIDAD	Asistencia humanitaria		Salud	721.840,00	Paraguay

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

2009

DESCRIPCIÓN	NOMBRE ENTIDAD	MODALIDAD 1	MODALIDAD 2	SECTOR	VALOR	PAÍS
Donación de 2.000.000 de dosis de vacuna dupla viral.	MINISTERIO DE SANIDAD	Asistencia humanitaria		Salud	1.940.000,00	Argentina
Cooperación Brasil y Argentina para asociaciones universitarias - CAPG-BA (Centros Asociados de Post-graduación	COORDENACIÓN DE MEJORA DEL PERSONAL DE NIVEL SUPERIOR	Cooperación Técnica	Formación y capacitación	Educación	1.247.345,23	Argentina
Donación de 700 mil dosis de vacuna contra fiebre aftosa (segunda parcela) para a República da Bolivia	MINISTERIO DE AGRICULTURA , GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	Cooperación técnica	Equipo de diversos tipos	Ganadero	651.000,00	Bolivia
BRA/04/043-S104 Centro de Formación Profesional Brasil-Paraguay en Herandaria - Fase IV Ampliación y expansión	DIVISIÓN TEMAS EDUCACIONALES -MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	Cooperación técnica	Formación y capacitación	Educación	560.270,38	Paraguay
Donación de 600 mil dosis de vacuna contra fiebre aftosa (primera parcela) para a República da Bolivia	MINISTERIO DE AGRICULTURA , GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	Cooperación técnica	Equipo de diversos tipos	Ganadero	558.000,00	Bolivia

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

2010

**Cooperación educativa**

ACCIONES	INSTITUCIONES	UNIDADES DE LA INSTITUCIÓN	VALOR	PAÍS
PEC-PG: El Programa de Postgrado Estudiante - Convenio ( PEC-PG) es una asociación entre la CAPES , CNPq y el MRE , y consiste en la concesión de becas de maestría y doctorado en busca de una mayor cualificación de los profesores universitarios, investigadores, profesionales y los graduados de la educación superior en los países en desarrollo con los cuales Brasil mantiene un Convenio de Cooperación Cultural y / o Educativa / Científica y tecnología.	CAPES		4.362.699,74	Colombia
PEC-PG: El Programa de Postgrado Estudiante - Convenio ( PEC-PG) es una asociación entre la CAPES , CNPq y el MRE , y consiste en la concesión de becas de maestría y doctorado en busca de una mayor cualificación de los profesores universitarios, investigadores, profesionales y los graduados de la educación superior en los países en desarrollo con los cuales Brasil mantiene un Convenio de Cooperación Cultural y / o Educativa / Científica y tecnología.	SESU	SESU	1.916.586,00	Paraguay
PEC-PG: El Programa de Postgrado Estudiante - Convenio ( PEC-PG) es una asociación entre la CAPES , CNPq y el MRE , y consiste en la concesión de becas de maestría y doctorado en busca de una mayor cualificación de los profesores universitarios, investigadores, profesionales y los graduados de la educación superior en los países en desarrollo con los cuales Brasil mantiene un Convenio de Cooperación Cultural y / o Educativa / Científica y tecnología.	CAPES		1.601.928,81	Perú

MARCA: Cooperación Brasil y países del MERCOSUL (Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Chile) para bolsas individuales - MARCA (Programa de Movilidad de Graduación - CRC-ES). Fue considerado en esta el costo por estudiante en las IES brasileñas.	CAPES		1.493.275,00	Argentina
PEC-PG: El Programa de Postgrado Estudiante - Convenio ( PEC-PG) es una asociación entre la CAPES , CNPq y el MRE , y consiste en la concesión de becas de maestría y doctorado en busca de una mayor cualificación de los profesores universitarios, investigadores, profesionales y los graduados de la educación superior en los países en desarrollo con los cuales Brasil mantiene un Convenio de Cooperación Cultural y / o Educativa / Científica y tecnología.	CAPES		1.022.507,75	Argentina

### Cooperación técnica

ACCIONES	INSTITUCIONES	UNIDADES DE LA INSITUCCIÓN	VALOR	PAÍS
BRA/04/044 -S241 - Centro de Tecnologías Ambientales (CTA).	DCE/MRE	ABC	1.508.240,80	Perú
XI Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe (CRMALC). Del 13 al 16 de julio del 2010. Esta actividad de cooperación buscó Identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres y hacer recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas y cumplir los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y proporcionar un foro para el debate sobre dichos temas.	SEPM/PR		1.312.423,55	Argentina
Cooperación Policial entre el Departamento de Policía Federal do Brasil e a Policía Nacional de Perú (Operaciones ostensivas en la frontera e de inteligencia policial, formación y desarrollo de	DPF	DCOR	589.910,67	Perú



capacitaciones)				
Proyecto de Cartografía Geológica y Recursos Minerales en Áreas de frontera- SIG América del Sur: Contamana Hoja, Hoja Javari , Río Branco hoja y hoja Juruá : Brasil- Perú (Regional CPRM Unidad - Porto Viejo) . Tiene como objetivo inducir el desarrollo económico de la región fronteriza mediante la aplicación de la integración de los conocimientos y los recursos minerales geológicos, generar mapas de las zonas de interés mineral significativa y la importancia de la planificación y ordenación del territorio.	CPRM		545.830,23	Perú
BRA/04/044 -S241 - Centro de Tecnologías Ambientales (CTA).	DCE/MRE	ABC	530.158,13	Perú

### Cooperación científica

ACCIONES	INSTITUCIONES	UNIDAD DE LA INSTITUCIÓN	VALOR	PAÍS
Cooperación científica y tecnológica relativa a la disponibilidad de infraestructuras, en especial las fuentes de luz síncroton, del Laboratorio Nacional de Luz Sincrotrón incluyendo la utilización de horas técnicas de nuestros colaboradores y el coste de los equipos científicos.	MCT		4.540.000,00	Argentina
SINERGIA - Sistema Internacional de Estudios sobre Recursos Hídricos y administración de Impactos debido al Calentamiento Global en la Cuenca de Paraguay. Concesión de becas para el proyecto conjunto de investigación.	MCT	Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	265.027,34	Paraguay

Convenio CNPq/DICYT - Aviso CNPq N 015/2009 - Convenios Bilaterales de Cooperación Internacional - Convenios del CNPq con DICYT (Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología), de Uruguay. El CNPq realiza llamadas periódicas para selección de propuestas de proyectos conjuntos de pesquisa, buscando estimular el intercambio entre grupos brasileños y extranjeros, principalmente con la financiación de la movilidad.	MCT	Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	201.000,00	Uruguay
Cooperación científica y tecnológica relativa a la disponibilidad de infraestructuras, en especial las fuentes de luz síncroton, del Laboratorio Nacional de Luz Sincrotron incluyendo la utilización de horas técnicas de nuestros colaboradores y el coste de los equipos científicos.	MCT	Asociación brasileña de Tecnología de Luz Síncrotron	200.000,00	Uruguay

### Asistencia humanitaria

ACCIONES	INSTITUCIONES	UNIDAD D LA INSTITUCIÓN	VALOR	PAÍS
Asistencia humanitaria a las víctimas de terremoto en CHILE, a través de transporte de donativos, asistencia médica y materiales	MD	ESTADO MAYOR DE LA AERONÁUTICA	30.000.000,00	Chile
Donación de 200.005 dosis de vacuna contra H1N1.	MS	ASESORIA DE ASUNTOS INTERNACIONAIS EN SALUD	2.076.771,92	Uruguay
Donación de 2375 tratamientos antirretrovirales.	MS	ASESORIA DE ASUNTOS INTERNACIONAIS EN SALUD	1.468.717,24	Paraguay

Donación de 100.000 dosis de vacuna contra H1N1.	MS	ASESORIA DE ASUNTOS INTERNACIONAIS EN SALUD	1.038.385,90	Bolivia
Adquisición local de materiales de abrigo y salas de aula provisionales.	MRE	Coordinación General de Acciones Internacionales de Lucha contra el Hambre	870.600,00	Chile

Fuente: Elaboración propia según datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.

### Anexo 4.3

Stock de Inversión Extranjera Directa de empresas residentes en brasileñas (Inversiones directas superior o igual al 10%), 2005-2010. En millones de US\$.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>65.417.50</b>	<b>97.714.70</b>	<b>111.338.88</b>	<b>113.754.86</b>	<b>132.413.26</b>	<b>169.065.77</b>
Austria	659.49	3.818.61	31.212.48	31.024.24	36.267.90	37.091.53
Caimán, I	15.112.81	20.283.84	16.430.93	14.124.45	18.307.84	29.466.31
Virgenes, I (Británicas)	7.333.10	10.345.45	11.245.02	10.684.77	13.386.96	14.723.73
Estados Unidos	4.162.67	3.941.97	6.062.67	9.167.24	9.942.88	13.183.92
Bahamas	7.448.66	9.258.67	9.341.33	9.531.12	10.290.73	12.352.96
Países Bajos	2.936.24	3.194.68	2.160.42	2.379.80	3.600.19	10.784.61
Dinamarca	9.465.78	10.360.74	12.566.62	8.036.10	9.698.01	9.289.54
Espanha	3.323.56	4.220.89	4.083.01	5.055.39	5.270.29	8.991.77
Argentina	2.067.99	2.136.30	2.360.03	3.376.44	4.250.59	5.147.69
Luxembg.	3.511.87	3.917.71	4.258.69	4.601.99	4.356.46	4.794.16
Portugal	863.97	975.42	1.492.99	1.449.20	1.962.41	3.257.34
Uruguay	1.747.85	1.742.60	1.878.41	2.443.01	2.531.00	2.496.60
Hungría	839.52	1.133.57	901.15	1.826.96	1.750.76	2.489.31
Perú	298.87	234.73	583.66	243.88	704.16	2.253.94
Canadá	41.03	10.87	15.94	12.93	1.127.53	1.975.75
Panamá	423.04	475.52	1.184.97	3.727.00	1.005.18	1.614.25
Francia	93.92	94.80	155.84	203.99	246.84	1.006.18
Reino Unido	815.36	874.92	805.05	1.340.93	977.49	928.83
Colombia	30.47	47.47	177.92	298.26	561.33	871.82
Venezuela	134.71	103.75	217.74	281.80	801.48	679.32
Bermudas	690.44	15.061.14	598.92	234.24	1.211.85	576.58
Chile	234.44	1.799.48	509.39	387.34	459.01	573.78
Antillas Holandesas	342.48	1.482.42	1.351.03	1.052.37	223.87	549.58
Mexico	510.03	287.49	175.45	249.30	294.40	528.44
Italia	72.62	184.39	50.64	357.08	397.57	443.98
Paraguay	82.97	148.75	116.72	153.11	169.57	262.15
Virgens, I. (EEUU)	16.96	34.41	68.57	79.60	160.67	198.91
China, RP	75.92	93.09	83.50	48.06	137.70	147.84
Suiza	43.45	44.42	82.52	106.45	127.88	147.80
Jersey, I.		2.14	30.19	233.27	92.36	131.44
Belice	20.90	53.24	43.04	43.03	28.20	114.13
Alemania	165.02	199.98	135.13	163.86	154.34	110.24
Noruega	3.24	4.13	1.77	7.39	9.02	105.34
Bélgica	83.65	170.74	96.25	108.79	276.43	103.82
Bolivia	52.88	54.89	52.96	47.93	67.01	85.82
Costa Rica	30.47	53.77	26.64	55.78	56.00	59.84
T Caicos, I.	107.89	99.52	28.51	21.64	40.24	56.19
Angola	17.10	20.17	73.36	58.10	123.85	43.92

<b>Japón</b>	99.87	92.13	41.44	41.89	39.93	40.94
<b>Ecuador</b>	4.26	42.42	39.16	20.89	21.77	30.50
<b>S. Cristóbal y N. I.</b>	8.10	11.31	11.77	15.37	13.50	19.03
<b>Man, I.</b>	18.65	18.66	18.08	19.11	18.14	18.01
<b>E.Árabes Unidos</b>	0.13	0.15	0.17	6.04	4.43	11.17
<b>Porto Rico</b>	1.00	0.39	6.86	5.21	6.08	6.76
<b>Hong Kong</b>	4.69	0.24	0.25	1.10	1.60	2.98
<b>Liechtenst.</b>	24.89	0.30	4.25	0.93	1.77	1.84
<b>Otros (1)</b>	1.373.57	559.70	557.45	427.46	1.236.06	1.295.17

Obs. (1) Otros países con un stock de inversiones formado por un número inferior a tres empresas residentes en Brasil

Fuente: Banco Central de Brasil

#### Anexo 4.4.

Número de empresas residentes en brasileñas con IED. Distribución por países de la empresa en que se realiza la inversión

	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	5 317	5 899	6 303	7 079
<b>Islas Vírgenes Británicas</b>	1 761	1 957	2 111	2 426
<b>Estados Unidos</b>	537	655	702	811
<b>Bahamas</b>	588	615	646	705
<b>Islas Caimán</b>	539	563	559	626
<b>Uruguay</b>	365	381	378	379
<b>Panamá</b>	160	181	208	233
<b>Argentina</b>	231	261	281	299
<b>Países Bajos</b>	185	214	224	228
<b>Reino Unido</b>	67	73	107	132
<b>Francia</b>	48	65	77	102
<b>Chile</b>	74	85	96	89
<b>Paraguay</b>	53	62	60	76
<b>Portugal</b>	86	87	98	100
<b>Luxemburgo</b>	84	80	88	88
<b>Espanha</b>	34	38	38	53
<b>México</b>	48	56	63	67
<b>Suiza</b>	26	37	42	50
<b>Colombia</b>	33	43	52	60
<b>Perú</b>	25	29	40	37
<b>Austria</b>	19	25	26	34
<b>Islas Vírgenes (EEUU)</b>	30	32	33	38
<b>Italia</b>	22	18	25	26
<b>Alemania</b>	32	35	31	36
<b>Belice</b>	27	30	29	35
<b>Bolivia</b>	22	19	23	21
<b>China</b>	9	8	7	13
<b>Venezuela</b>	23	28	30	31
<b>Hong Kong</b>	3	5	7	11
<b>Ant Islas Holandesas</b>	29	34	24	28
<b>Canadá</b>	4	5	10	13
<b>Bélgica</b>	12	14	16	17
<b>Ecuador</b>	13	11	11	13
<b>Angola</b>	3	6	6	10
<b>Bermudas</b>	19	20	18	15
<b>Isla Man</b>	4	5	6	8
<b>Islas San Cristóbal y Nieves</b>	7	8	8	9
<b>Costa Rica</b>	4	6	12	12
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>	3	5	3	6
<b>Liechtenstein</b>	4	4	5	6

<b>Noruega</b>	4	5	5	8
<b>Islas Jersey</b>	3	3	3	6
<b>Dinamarca</b>	9	7	8	8
<b>Porto Rico</b>	3	3	4	4
<b>Hungría</b>	3	5	4	4
<b>Japón</b>	5	5	4	5
<b>Islas Turcas e Caicos</b>	6	5	5	5
<b>Otros (1)</b>	51	66	70	96

Obs. (1) Otros países con un stock de inversiones formado por un número inferior a tres empresas residentes en Brasil

Fuente: Banco Central de Brasil

## CAPÍTULO 5

### Anexo 5.1

Como vimos en el caso de los países latinoamericanos, los donantes más activos (también principales socios en la cooperación triangular con Brasil son Japón, Alemania y Estados Unidos). En la tabla que sigue (5.1a) se muestran los flujos de cooperación ofrecidos por estos tres países a África. En el caso de Japón la cooperación técnica ofrecida ha aumentado de 217,31 millones de dólares; la ayuda alimentaria de 165,15 millones; y la asistencia humanitaria de 132,05 millones de dólares.

Alemania (tabla 5.1b), por su parte, muestra las siguientes variaciones en los flujos de cooperación. Un aumento de 444,89 millones en la cooperación técnica; 27,27 millones en la ayuda alimentaria; y 32,23 en la asistencia humanitaria.

Por último Estados Unidos (tabla 5.1c) presenta los siguientes valores: un significativo declive de la cooperación técnica (- 1.841,23 millones de dólares); un incremento de 112,42 millones de dólares en la ayuda alimentaria; y un aumento de 448,82 millones en relación a la asistencia humanitaria.

**Tabla 5.1a** Cooperación técnica; ayuda alimentaria; y asistencia humanitaria de Japón al continente africano (2003-2010), en millones de dólares estadounidenses.

JAPÓN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Cooperación técnica</b>								
África total	246,64	217,42	274,2	257,49	270,29	291,3	369,45	463,95
<b>Ayuda alimentaria</b>								
África total	56,17	34,69	50,08	52,11	95,6	208,43	237,75	220,32
<b>Asistencia humanitaria</b>								
África total	0,22			74,47	50,68	134,34	118,53	132,27



**Tabla 5.1b**

<b>ALEMANIA</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cooperación técnica</b>								
África total	647,55	682,62	717,75	761,56	887,71	1.124,89	1.154,45	1.092,44
<b>Ayuda alimentaria</b>								
África total	6,95	9,9	10,99	12,06	30,58	32,49	45,39	34,28
<b>Asistencia humanitaria</b>								
África total	63,93	108,19	132,28	119,28	111,56	131,87	129,04	96,16

**Tabla 5.1c**

<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Cooperación técnica</b>								
África total	1.979,74	1.703,24	1.940,56	2.403,09	46,74	43,30	50,05	138,51
<b>Ayuda alimentaria</b>								
África total	283,47	292,63	255,63	283,19	312,22	312,75	348,37	395,89
<b>Asistencia humanitaria</b>								
África total	1.480,79	1.508,97	2.039,78	1.709,43	1.640,29	2.445,72	2.359,06	1.929,61

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A#>

## Anexo 5.2

**Tabla 5.2** Cooperación de Brasil a los países PALOP por unidad, modalidad, sector y valor (2005-2010), en reales brasileños.

Angola	Descripción	Nombre Unidad	Modalidad	Sector	Valor
2005	BRA/04/044 -S005 Proyecto de inserción social por la práctica deportiva	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Deporte <sup>250</sup>	234.605,39
	Censo de comando y estado mayor para oficiales de las naciones amigas	MD	Cooperación técnica	Educación	164.334,96
2006	Curso de formación de oficiales de Inf, Cav, Art, Eng, Int, Com y material bélico	MD	Cooperación técnica	Educación	173.768,46
	Curso de perfeccionamiento de oficiales de carrera de cuadro material bélico	MD	Cooperación técnica	Educación	119.963,34
2007	BRA/04/044- S035 Fortalecimiento de la educación ambiental	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Medio Ambiente	114.382,00
	Curso de perfeccionamiento de oficiales de carrera del servicio de interendencia	MD	Cooperación técnica	Educación	83.255,00
	Curso de perfeccionamiento de oficiales del cuadro de material bélico	MD	Cooperación técnica	Educación	83.255,00
2008	Curso de formación de oficiales de Inf, Cav, Art, Eng, Int, Com y material bélico	MD	Cooperación técnica	Educación	456.476,79

<sup>250</sup> El deporte tiene un papel relevante tanto en Brasil como en África y ha fortalecido el vínculo entre los dos lados del Atlántico.

	Pasaje aérea para 80 estudiantes angolanos para participar en el programa de incentivo a la iniciación científica II	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Fortalecimiento del Estado	343.303,36
<b>2009</b>	BRA/04/043- A334 II Congreso internacional software libre y gobierno electrónico - CONSEGI 2009	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Tecnología de la información	1.436.614,67
	II curso de policía judicial para policías de la CPLP (realizado en Brasilia en el periodo 27-04-2009 a 3-07-2009)	DPF	Cooperación técnica	Seguridad Pública	379.890,00
<b>2010</b>	Programa de estudiantes, convenio de graduación PEC-G	SESU	Cooperación educacional		2.290.554,00
	PROMISAES. Concesión de auxilio financiero para alumnos extranjeros participantes del PEC-G	SESU	Cooperación educacional		94.860,00

<b>Cabo Verde</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nombre Unidad</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Sector</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	Pasaje del grupo de Cabo Verde para el Festival Brasil-África	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Cultura	92.199,89
	Curso de formación de oficiales de Inf, Cav, Art, Eng, Int, Com y material bélico	MD	Cooperación técnica	Educación	57.922,82
<b>2006</b>	BRA/04/044/- S024 Escuela de todos	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	54.154,94
	PROMISAES	SESU	Becas de estudio	Educación	37.800,00

<b>2007</b>	PROMISAES (Programa de promoción a la cooperación técnico científica y cultural)	SESU	Becas de estudio	Educación	460.560,00
	Concesión de becas a alumnos extranjeros en el sistema educacional brasileño	DCE/MRE/D C	Becas de estudio	Educación	149.504,51
<b>2008</b>	PROMISAES	SESU	Becas de estudio	Educación	931.260
	BRA/04/044 Fortalecimiento y capacitación técnica de recursos humanos para el sistema de formación profesional de Cabo Verde	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	731.890,07
<b>2009</b>	Proyecto Milton Santos de acceso a la educación superior	SESU	Becas de estudio	Educación	965.340
	BRA/04/044- S118 Fortalecimiento y capacitación técnica de recursos humanos para el sistema de formación profesional de Cabo Verde Fase II	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	451.416,08
<b>2010</b>	PEC-G	SESU	Cooperación educacional		8274042
	Proyecto Milton Santos de acceso a la educación superior	SESU	Cooperación educacional		970.020,00

<b>Guinea Bissau</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nombre Unidad</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Sector</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	Donación a Guinea Bissau. Contribución a las Fuerzas Armadas	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Fortalecimiento del Estado	2.255.700,00
	Donación a Guinea Bissau. Equilibrio de las finanzas públicas	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Financias	1.691.775,00

<b>2006</b>	PROMISAES	SESU	Becas de estudio	Educación	932.400,00
	Vuelo de la FAB con instalaciones hospitalarias a la VI Cimeira - Bissau - Julio 2006	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Fortalecimiento del estado	452.291,62
<b>2007</b>	PROMISAES Proyecto Milton Santos de acceso a la educación superior	SESU	Becas de estudio	Educación	1.326.960,00
	Concesión de becas en el sistema educacional brasileño a alumnos extranjeros	DCE/MRE/D C	Becas de estudio	Educación	429.945,57
<b>2008</b>	PROMISAES Proyecto Milton Santos de acceso a la educación superior	SESU	Becas de estudio	Educación	1.533.840
	BRA/04/044 -S113 Centro de formación profesional y promoción social de Bissau- Fase II	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	1.045.508,40
<b>2009</b>	Donaciones de medicamentos contra hepatitis B e HIV	MS	Asistencia humanitaria	Salud	3.878.678,2
	II Curso de policía judiciaria para policías de la CPLP (realizado en Brasilia desde el 27-04-2009 hasta el 3-07-2009).	DPF	Cooperación técnica	Seguridad pública	1.519.560,00
<b>2010</b>	PEC-G	SESU	Cooperación educacional		6.793.752
	Donación de 3000 tratamientos antirretrovirales	MS	Cooperación humanitaria		1.170.107,40

Guinea Ecuatorial	Descripción	Nombre Unidad	Modalidad	Sector	Valor
2009	BRA/04/043 - A387 Misión a Guinea Ecuatorial para prospección de proyectos de cooperación	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Deporte	36.948,16
	6-13 junio 2009. El servidor participó en la misión a África subsahariana	MDIC/SDP	Cooperación técnica	Industria	13.334,33

Mozambique	Descripción	Nombre Unidad	Modalidad	Sector	Valor
2005	BRA/04/044- A018 "Estamos juntos", políticas sociales, promoción de salud sexual y reproductiva y prevención de DST y AIDS	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Salud	85.919,98
	Misión de cooperación técnica a Maputo	EMBRAPA	Cooperación técnica	Agricultura	41.760,00
2006	BRA/04/044 -S001 Inserción social por la práctica deportiva	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Deporte	92.375,15
	Donación de 43.200 cápsulas de Indinavir	MS	Asistencia humanitaria	Salud	50.544,00
2007	PROMISAES Proyecto Milton Santos	SESU	Becas de estudio	Educación	82.080,00
	Concesión de becas a alumnos extranjeros	DCE/MRE/D C	Becas de estudio	Educación	54.554,87
2008	Pasaje de avión a 80 estudiantes mozambiqueños para participar en el Programa de incentivo a la iniciación científica II	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Fortalecimiento del Estado	323.608,13

	Proyecto trilateral entre Inmetro, PTB e INNOQ. "Fortalecimiento técnico e institucional del Instituto nacional de normalización y calidad de Mozambique (INNOQ)"	MDIC	Cooperación técnica	Industria	201.868,80
<b>2009</b>	BRA/04/043 -S115 Implantación del centro de formación profesional Brasil-Mozambique	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	1.052.436,66
	BRA/04/043 -S115 Implantación del centro de formación profesional Brasil-Mozambique	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	1.036.680,36
	BRA/04/044 -S130 Programa de educación alimentaria y nutricional cocina Brasil-Mozambique	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Derechos humanos	716.632,50
<b>2010</b>	Contribución voluntaria a <i>Global Facility for Disaster Reduction and Recovery</i> (GFDRR-Banco Mundial)	MRE/CGFO ME	Cooperación humanitaria		704.250,00
	PEC-G	SESU	Cooperación educacional		514.206,00

<b>Santo Tomé y Príncipe</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nombre Unidad</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Sector</b>	<b>Valor</b>
<b>2005</b>	Donación a Santo Tomé y Príncipe - PNUD	DCE/MRE/D AF II	Cooperación técnica	Fortalecimiento del estado	1.691.775,00
	Curso de comando y estado mayor para oficiales de naciones amigas	MD	Cooperación técnica	Educación	164.334,96

<b>2006</b>	PROMISAES (Proyecto Milton Santos)	SESU	Becas de estudio	Educación	218.400,00
	Concesión de becas a alumnos extranjeros	DCE/MRE/D C	Becas de estudio	Educación	209.615,26
<b>2007</b>	Concesión de becas a alumnos extranjeros	DCE/MRE/D C	Becas de estudio	Educación	167.966,30
	PROMISAES (Proyecto Milton Santos)	SESU	Becas de estudio	Educación	155.040,00
<b>2008</b>	PROMISAES (Proyecto Milton Santos)	SESU	Becas de estudio	Educación	463.140
	BRA/04/044 -S058 Alfabetización Solidaria en Santo Tomé y Príncipe - Fase IV	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	347.424,00
<b>2009</b>	BRA/04/043 -A334 II Congreso Internacional software Libre y gobierno electrónico - CONSEGI 2009	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Tecnología de la información	1.436.614,6 7
	BRA/04/043 -S080 Alfabetización solidaria en Santo Tomé y Príncipe -Fase V	DCE/MRE/A BC	Cooperación técnica	Educación	644.638,19
2010	PEC-G	SESU	Cooperación educacional		981.666
	PROMISAES (Proyecto Milton Santos)	SESU	Cooperación educacional		235.620,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos COBRADI-IPEA, 2005-2010.



### Anexo 5.3

Consideradas las relaciones económicas de Brasil con los países PALOP, queríamos ver los flujos comerciales (exportaciones) del grupo BRICS y del Fórum IBSA hacia los mismos países. En relación a los flujos de cooperación ofrecida no tenemos datos oficiales al respecto.

**Tabla 5.4 China**

Exportaciones a los países PALOP (2003-2010), en millones de dólares.

AÑO	Angola	Cabo Verde	G. Bissau	G. Ecuatorial	Mozambique	ST Príncipe
2003	146	3	12	5	45	
2004	194	3	6	10	75	
2005	373	5	6	19	91	1
2006	894	10	6	41	128	1
2007	1241	15	7	93	160	2
2008	2931	13	6	277	288	2
2009	2385	36	23	359	339	2
2010	2004	34	9	456	497	2

Fuente: IMF, Directions Trade Statistics

**Tabla 5.5.**

#### India

Exportaciones a los países PALOP (2003-2010), en millones de dólares

Año	Angola	Cabo Verde	G. Bissau	G. Ecuatorial	Mozambique	ST Príncipe
2003	62		3	1	64	1
2004	68		1	3	76	1
2005	132		1	6	116	
2006	188		1	5	176	1
2007	248		4	9	382	1
2008	343		28	8	424	1
2009	575	1	35	7	338	1
2010	600	1	4	9	496	1

Fuente: IMF, Directions Trade Statistics

**Tabla 5.6 Rusia**

Exportaciones a los países PALOP (2003-2010, en millones de dólares)

Año	Angola	Cabo Verde	G. Bissau	G. Ecuatorial	Mozambique	ST Principe
2003	24	1				
2004	35			2		
2005	27			1		
2006	81			12	4	
2007	36			7	11	
2008	77				1	
2009	24			1	10	
2010	10			2	10	

Fuente: IMF, Directions Trade Statistics

**Tabla 5.7. Sudáfrica**

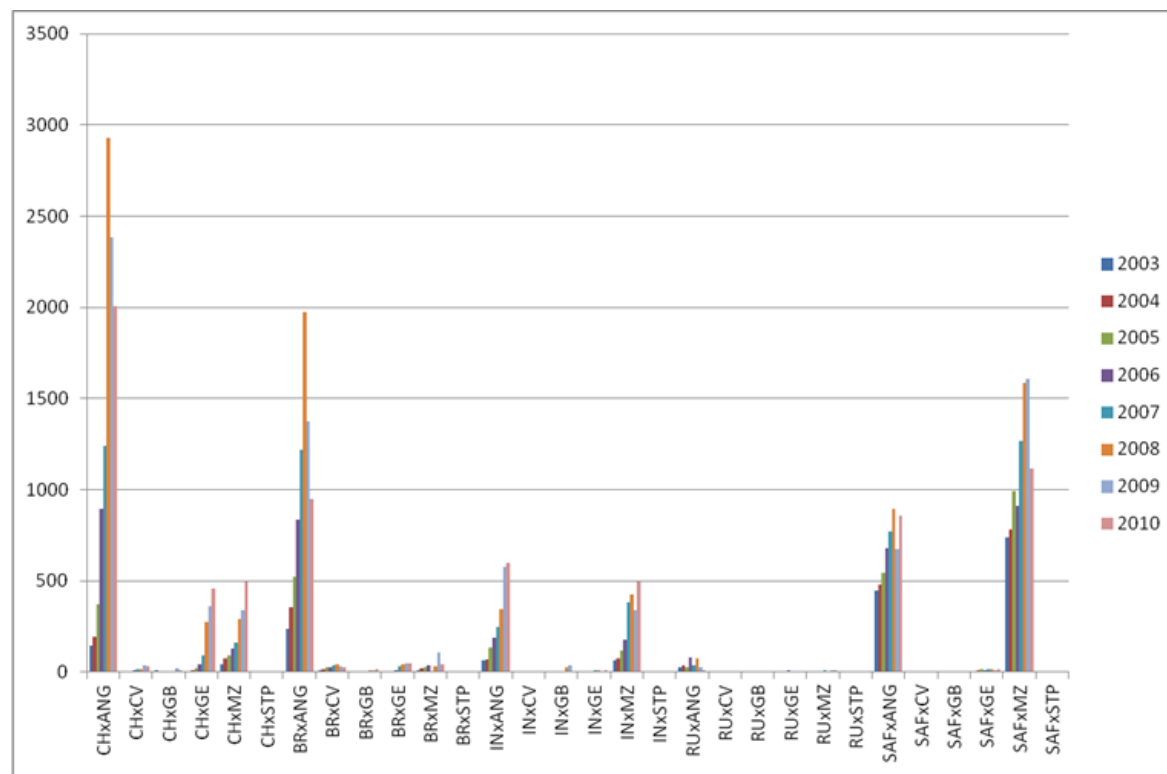
Exportaciones a los países PALOP (2003-2010), en millones de dólares

Año	Angola	Cabo Verde	G. Bissau	G. Ecuatorial	Mozambique	ST Principe
2003	445	3		5	741	
2004	477	1	1	10	782	3
2005	545	2	1	13	994	
2006	679	2	2	12	910	
2007	773	1	3	13	1268	1
2008	895	1	2	13	1587	
2009	673	1	2	12	1609	
2010	855	1	2	15	1115	

Fuente: IMF, Directions Trade Statistics

## Anexo 5.4

Aquí mostramos el volumen total de las exportaciones de BRICS e IBSA a los países PALOP (2003-2010).

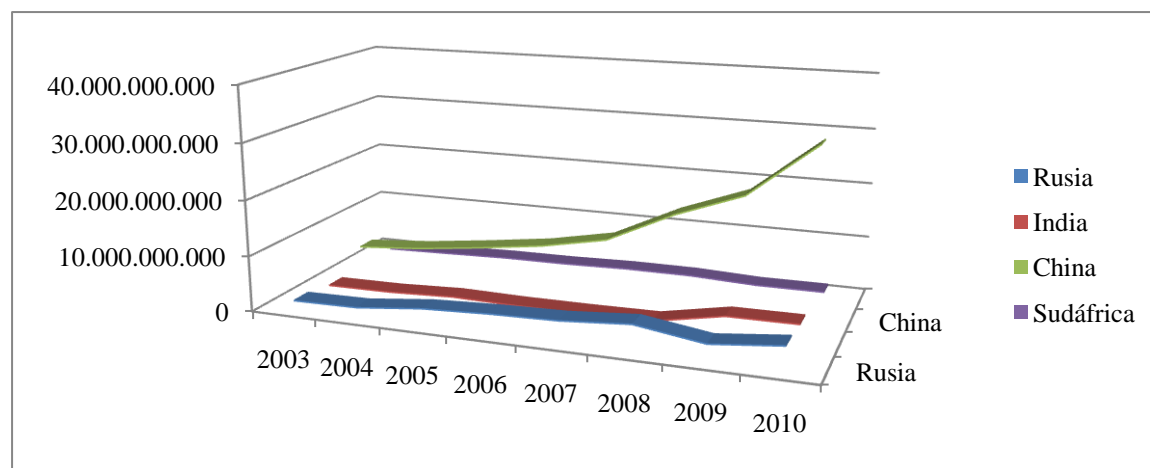


Fuente: IMF, Directions Trade Statistics

## Anexo 5.5

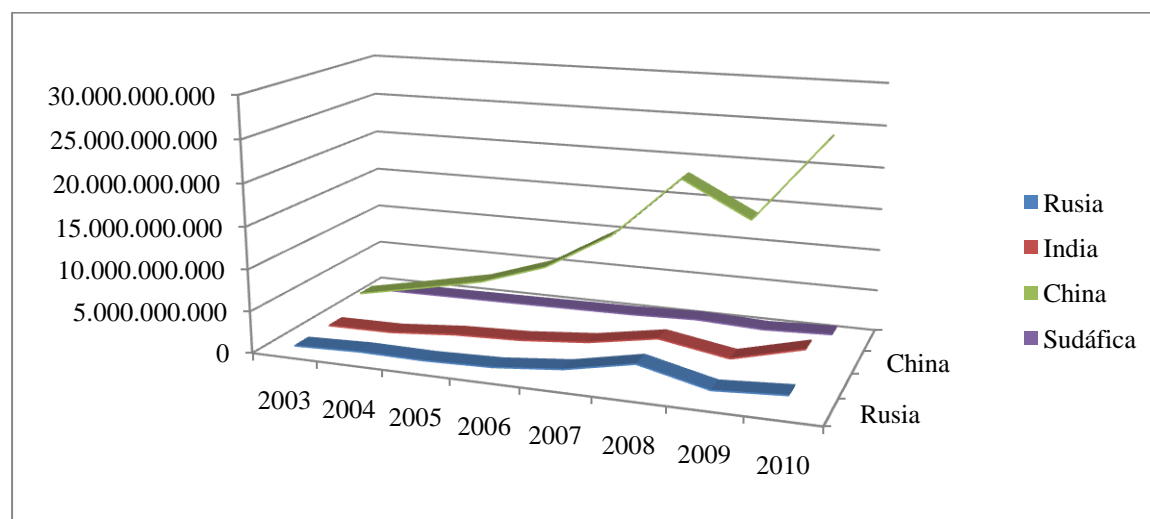
En los siguientes gráficos mostramos las exportaciones y las importaciones de Brasil con el grupo BRICS. Se puede notar como Brasil comercia mucho con China pero con los otros países tiene un volumen de comercio muy bajo.

### 5.5a Total exportaciones de Brasil a los países del grupo BRICS, 2003-2010.



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil (Secretaría de Comercio Exterior)

### 5.5b Total importaciones de Brasil desde los países del grupo BRICS. Años 2003-2010

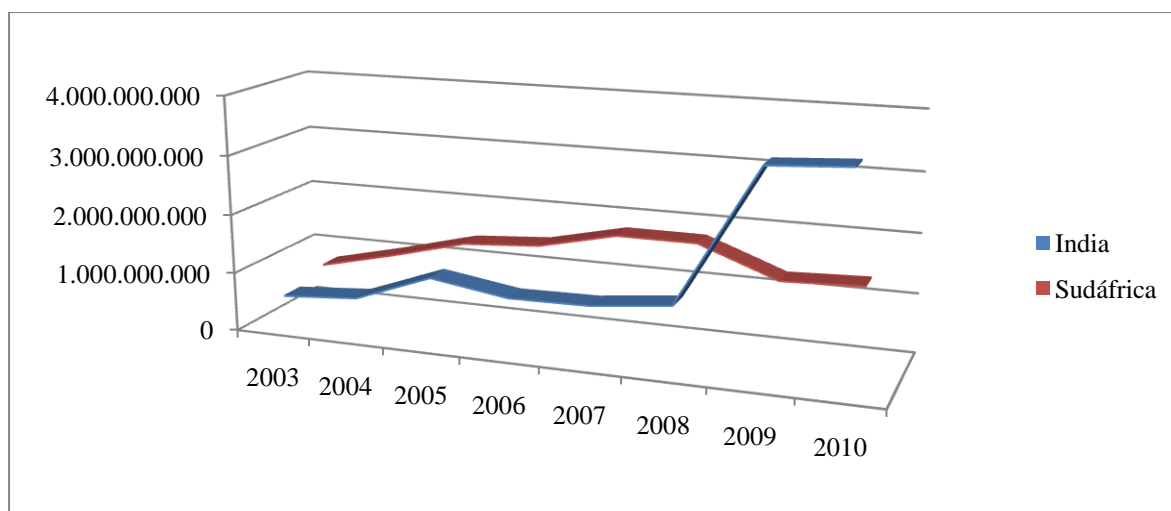


Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil (Secretaría de Comercio Exterior)

## Anexo 5.6

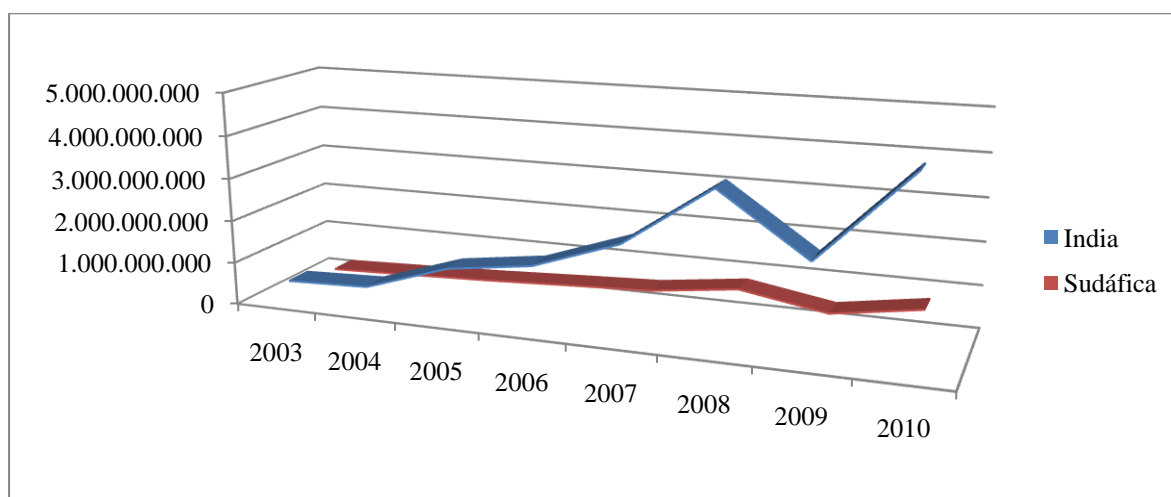
Igualmente al caso de los BRICS tampoco el comercio intra-IBSA resulta tan significativo si se lo compara con los intercambios que cada uno de estos países realiza con el resto del mundo. No obstante, el crecimiento del intercambio está aumentando sobre todo en el caso de las relaciones entre Brasil e India.

### 5.6a Total exportaciones de Brasil a los países del Foro Trilateral IBSA, 2003-2010.



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil (Secretaria de Comercio Exterior)

### 5.6b Total importaciones de Brasil de los países del Foro Trilateral IBSA, 2003-2010



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Desarrollo de Brasil (Secretaria de Comercio Exterior)

Como se ha podido notar en los anteriores gráficos, los flujos comerciales entre Brasil e India son mucho mayores que los entre Brasil e Sudáfrica<sup>251</sup> a pesar de estar desarrollándose más en los últimos periodos.

---

<sup>251</sup> Nombramos por ejemplo algunas de las empresas sudafricanas en Brasil: *AngloGold*, *Ashanti* y *Standard Bank* (penetraron con éxito en el mercado brasileño). *Naspers* (gigante sudafricano de comunicación en línea e internet) adquirió acciones de la mayor editorial de revista brasileña del grupo Abril. <http://grupoabril.com.br/pt/quem-somos/governanca-corporativa>